

Los restos explosivos de guerra*

Gustavo Laurie Escandon

1. Introducción

Todos los conflictos armados, sean estos internacionales o internos, dejan sobre el terreno una considerable cantidad de artefactos explosivos. En muchos casos, se trata de minas terrestres, antipersonales o antivehículo, que han sido colocadas manualmente o desplegadas a distancia, antes o durante las hostilidades a efectos de impedir el paso de los soldados y los vehículos enemigos. Otras son municiones empleadas contra el enemigo que, debido a fallas internas en su mecanismo o a factores externos de diferente tipo, no estallaron en la forma para la que fueron diseñadas. Asimismo, en muchas oportunidades, municiones no empleadas en los conflictos quedan abandonadas detrás de los ejércitos que las tenían, y se convierten en potenciales polvorines y en armas susceptibles de ser tomadas por grupos armados no estatales o, incluso, delincuenciales.

* Nota del editor: Al momento de la impresión de esta revista (julio de 2006), que se ha retrasado por razones ajenas a la voluntad del autor y del IDEI, el Protocolo V ha sido ratificado por veintitres Estados y entrará en vigor en noviembre de 2006.

Todos estos artefactos explosivos constituyen en un sentido lato restos explosivos de guerra y son sumamente preocupantes. Dichas armas matan, mutilan y hieren incluso luego de haberse puesto fin a las hostilidades. En la mayoría de los casos, las víctimas de las explosiones son civiles y, con mucha frecuencia, niños y adolescentes que ni siquiera habían nacido cuando concluyeron los conflictos. La muerte o mutilación de los jefes de familia y los costos que implica la atención de los sobrevivientes son cargas excesivas para las economías de las familias afectadas.

Aparte de las terribles consecuencias humanitarias debidas a la permanencia de estas armas luego del conflicto, su presencia en el terreno, o a veces incluso la sola sospecha de su existencia, representa un obstáculo al desarrollo económico y social de las zonas afectadas o de toda una nación.

Si, además de todo esto, tomamos en cuenta que los pueblos mayormente afectados por estas armas se encuentran entre los más pobres y desamparados del planeta, podremos comprender un poco mejor la dramática magnitud del impacto negativo causado por los restos explosivos de guerra.

A diferencia de las minas terrestres, que son armas diseñadas para permanecer activas luego de su emplazamiento manual o de haber sido lanzadas a distancia, los artefactos sin estallar son potencialmente más peligrosos. Estos debieron haber explotado poco después de su lanzamiento y no lo hicieron, siendo, además y por lo general, más inestables y difíciles de limpiar y destruir que las minas terrestres.

152

También, a diferencia de las minas terrestres, no existe una norma positiva del Derecho Internacional Público —en particular del Derecho Internacional Humanitario (DIH)¹— que trate de manera específica sobre los restos explosivos de guerra. Efectivamente, la Convención de Ottawa sobre las minas antipersonales² y el Protocolo II (enmendado el 3 de mayo de 1996)³ a la Convención sobre ciertas armas convencionales⁴ (CCAC), que trata sobre minas, armas trampa y otros artefactos, conforman un marco jurídico bastante claro para el empleo y el tratamiento de las minas terrestres.

Por estas razones, se empezó a distinguir cada vez más a las minas terrestres de los otros restos explosivos de guerra, hasta el punto que actualmente el término «restos explosivos de guerra» ha excluido a las minas terrestres.

Los artefactos sin estallar y los artefactos explosivos abandonados pueden ser armas explosivas de todo tipo: bombas unitarias, submuniciones, granadas, morteros,

¹ En adelante, la sigla DIH será empleada para referirse al Derecho Internacional Humanitario.

² El nombre completo es *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción*.

³ El nombre completo es *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas, armas trampa y otros artefactos*, según fue enmendado el 3 de mayo de 1996.

⁴ El nombre completo es *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*.

obuses o todo otro ingenio explosivo que, debiendo haber explotado inmediatamente después de su empleo, no lo hizo. Obviamente, cada artefacto sin estallar ofrece un mayor o menor peligro, dependiendo de sus dimensiones, sus mecanismos de funcionamiento, la cantidad de explosivo que contiene, entre otros factores. Por lo tanto, su diseño y su utilidad militar pueden también distinguirlos de las minas terrestres.

Hasta hace poco tiempo, a falta de un tratado internacional que se ocupara de los artefactos o municiones sin estallar, las únicas normas jurídicas aplicables eran las contenidas en principios y reglas del DIH. Lo mismo se puede decir con respecto de los artefactos explosivos abandonados.

El Protocolo V a la Convención sobre ciertas armas convencionales,⁵ adoptado el 28 de noviembre de 2003 por los Estados partes en la CCAC, trata la cuestión de los artefactos sin estallar y de los artefactos explosivos abandonados desde una perspectiva humanitaria y establece disposiciones dirigidas a mitigar el daño que estas puedan causar.

El Protocolo V no solo aborda por primera vez en un texto normativo la cuestión de los artefactos sin estallar y de los artefactos explosivos abandonados, sino que constituye el último instrumento jurídicamente vinculante del DIH. El texto del Protocolo V ofrece muchísimos elementos interesantes, incluso algunos novedosos desde el punto de vista del DIH, que este artículo pretende abordar.

La apropiada aplicación del Protocolo V servirá de manera efectiva para reducir el impacto negativo que tendrán los artefactos explosivos en cuestión desde el punto de vista humanitario, y facilitará la rápida transferencia de información que permitirá, a su vez, la rápida prevención de las poblaciones civiles afectadas por el conflicto y la limpieza de las zonas contaminadas. Este instrumento contiene, sin embargo, ciertos vacíos y deja algunas preguntas sin contestar.

Antes de abordar la cuestión de la dimensión humanitaria del problema, será preciso trabajar con algunas definiciones que servirán de base para la discusión. Respecto a la problemática de los restos explosivos de guerra, dedicaremos un cierto espacio a la cuestión de las submuniciones, que son artefactos explosivos que han generado una preocupación muy particular. Luego se analizarán las distintas respuestas al problema. Primero, detallando la naturaleza y características de la ayuda humanitaria que se presta, enmarcada en el término de acción antiminas⁶ o como se le ha traducido del inglés en varios textos de las Naciones Unidas: actividades relativas a las minas.

Luego pasaré a referirme a los esfuerzos colectivos de los países para abordar el problema desde la perspectiva del DIH; los mismos culminaron en la redacción y adopción del Protocolo V.

⁵ En adelante, se empleará la sigla CCAC para referirse a la Convención sobre ciertas armas convencionales.

⁶ Del inglés *Mine Action*.

En un apartado posterior dedicaré un tiempo a explicar con cierto detalle las principales disposiciones del Protocolo V y la importancia de estas. Finalmente, sugeriré algún camino o vía para dar respuesta a aquellas interrogantes que el Protocolo V no puede responder por sí solo.

2. Definiciones

El término «restos explosivos de guerra»⁷ se ha venido empleando desde hace algún tiempo para referirse de manera general a los ingenios explosivos que quedan desperdigados o abandonados a causa de un conflicto armado, sea este interno o internacional. Estos ingenios explosivos pueden ser artefactos sin estallar, artefactos explosivos abandonados o minas terrestres.

Un ejemplo de esta definición amplia del término se encuentra en la primera edición del *Glosario de términos y abreviaturas para las actividades relativas a las minas*, que corresponde a la Norma 04.10 de las Normas Internacionales para las actividades relativas a las minas (IMAS 04.10):⁸

Todas las municiones que contienen explosivos, materiales de fisión o fusión nuclear y agentes biológicos y químicos. Entre ellos figuran bombas y ojivas; misiles guiados y balísticos; municiones de artillería, morteros, cohetes y armas pequeñas; todas las minas, torpedos y cargas de profundidad; elementos pirotécnicos; racimos y dispensadores; dispositivos accionados por cartuchos y propelentes; dispositivos electro explosivos; dispositivos clandestinos e improvisados, y todos los elementos o componentes explosivos similares o conexos [...].⁹

154

Además, *el Glosario* define a las municiones sin explotar como «Municiones explosivas que han sido cebadas, fusionadas, armadas, o preparadas de otra manera para ser utilizadas. Pueden haber sido disparadas, dejadas caer, lanzadas o proyectadas, pero no han explotado debido a un mal funcionamiento o a su diseño, o por cualquier otro motivo».

Las deliberaciones llevadas a cabo por el grupo de expertos gubernamentales de los Estados partes en la CCAC desde el año 2002¹⁰ fueron conduciendo a una distinción

⁷ Del inglés *Explosive Remnants of War*.

⁸ Estas normas internacionales son documentos elaborados por las Naciones Unidas en nombre de la comunidad internacional con el objeto de mejorar la seguridad y la eficacia de las actividades relativas a las minas. Estas normas aspiran a proporcionar una terminología común para el tratamiento de datos que propicien el libre intercambio de información importante sobre las actividades relativas a las minas. Las IMAS fueron publicadas por primera vez en 1997 y son revisadas regularmente.

⁹ SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE ACTIVIDADES RELATIVAS A LAS MINAS. *Glosario de términos y abreviaturas para las actividades relativas a las minas (versión en español)*. IMAS 04.10. 1.ª ed. 01-10-2001.

¹⁰ El grupo de expertos gubernamentales fue establecido por la Segunda Conferencia de Examen de los Estados partes en la CCAC (Ginebra, 11 a 21 de diciembre de 2001) y viene

más clara entre los diferentes tipos de armas que podrían quedar incluidas dentro de una definición de restos explosivos de guerra. En primer lugar, fueron descartadas las municiones referidas a las armas de destrucción en masa, como las armas nucleares, químicas, biológicas o radiológicas. Luego, las minas terrestres y las armas trampa, que originalmente se encontraban comprendidas dentro del empleo general del término, quedaron excluidas de la referida definición.

Esto se debió a las razones indicadas en la Introducción. La primera, es que las minas terrestres y las armas trampa ya estaban reguladas por otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes: el Protocolo II enmendado a la CCAC y la Convención de Ottawa sobre las minas antipersonales.

La segunda razón es que la detonación de las minas terrestres por la proximidad, presencia o contacto de una persona o un vehículo (o inclusive un animal, como la célebre elefanta Mutala)¹¹ corresponde al diseño y al objetivo militar de su empleo, en tanto que las otras municiones fallaron al funcionar de conformidad con el mecanismo interno para el cual fueron diseñadas. Es decir, la presencia de los artefactos sin estallar no obedece, por lo general, a un acto de la casualidad, o de la negligencia en algunos casos, en tanto que el despliegue de las minas y su mantenimiento como armas activas en el terreno responden a su diseño y utilidad militar. Esta distinción entre minas y artefactos sin estallar, que no es tan evidente desde el punto de vista del desminado humanitario, sí es importante para poder abordar los problemas que causan las municiones sin estallar desde una perspectiva más amplia, incluyendo el punto de vista jurídico.

155

Las deliberaciones en el seno del grupo de expertos gubernamentales, al que me referiré con más detalle adelante, pasaron a ser verdaderas negociaciones para un instrumento internacional sobre los restos explosivos de guerra a partir de 2003. Los Estados partes requerían para ello de definiciones de restos explosivos de guerra, artefactos sin estallar y artefactos explosivos abandonados.

Los negociadores decidieron, finalmente, adoptar una definición de restos explosivos de guerra que abarcara tanto las municiones sin estallar y las municiones abandonadas, y excluyeron definitivamente a las minas terrestres y también a las armas trampa.

Estas definiciones han tenido un rápido impacto en el empleo de los referidos términos. Tanto es así que, habiendo transcurrido tan solo dos años desde la adopción del Protocolo V y sin que este haya entrado en vigor todavía, son las definiciones

sesionando tres veces por año desde entonces. Los mandatos para el grupo han sido modificados sucesivamente por las reuniones de Estados partes de la CCAC en 2002, 2003 y 2004.

¹¹ Existen registros de incidentes con minas terrestres que involucran camellos y elefantes. Mutala pisó una mina terrestre en Myanmar en 1999, debiéndosele amputar una pierna. Desde entonces, se encuentra en un hospital para elefantes en Tailandia, donde le fue colocada una prótesis en agosto de este año.

contenidas en este tratado las que sirven de referencia general cuando se emplean los citados términos:¹²

- a) «2. Por *artefactos sin estallar* se entenderá los artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su empleo y utilizados en un conflicto armado. Pueden haber sido disparados, dejados caer, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer explosión pero no lo hicieron».
- b) «3. Por *artefactos explosivos abandonados* se entenderá los artefactos explosivos que no se hayan utilizado durante un conflicto armado, que hayan sido dejados o vertidos por una parte en un conflicto armado y que ya no se hallen bajo el control de esa parte. Los artefactos explosivos abandonados pueden o no haber sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su empleo».
- c) «4. Por *restos explosivos de guerra* se entenderá los artefactos sin estallar y los artefactos explosivos abandonados».

El Protocolo V define los artefactos explosivos como «[...] todas las municiones convencionales que contengan explosivos, con excepción de las minas, las armas trampa y otros artefactos que se definen en el Protocolo de la Convención enmendado el 3 de mayo de 1996». Esta definición es particularmente útil por más de una razón. La más obvia es que la expresión «artefactos explosivos» es empleada para definir los tres términos arriba indicados. La segunda, es que claramente excluye las minas terrestres y las armas trampa. La Convención de Ottawa sobre las minas antipersonales no es mencionada aquí a fin de evitar complicaciones con respecto a aquellos países que, considerados como claves en las negociaciones del Protocolo V, no son Estados partes en la Convención que prohíbe las minas antipersonales; es el caso de Estados Unidos, la Federación Rusa, China, India o Paquistán. Pero la mención a esta Convención tampoco es indispensable, habida cuenta que esta se refiere a las minas antipersonal, que ya están comprendidas como objeto jurídico en el Protocolo II enmendado. Una tercera razón por la cual la definición de artefactos explosivos es útil, está dada por el hecho que excluye claramente las municiones no convencionales, vale decir las armas de destrucción en masa. Esto significa que un misil conteniendo una cabeza nuclear que no ha explotado al entrar en contacto con la tierra o que se encuentra abandonado no puede ser definido como un resto explosivo de guerra.

3. Los problemas generados por los restos explosivos de guerra

Es un hecho verificable que todo conflicto en el cual se han empleado artefactos explosivos deja tras de sí un cierto grado de contaminación debido a la presencia de

¹² Artículo 2 del Protocolo V.

restos explosivos de guerra. Investigaciones recientes¹³ han identificado la presencia problemática de restos explosivos de guerra en por lo menos 90 países o territorios.¹⁴

Como se dijo anteriormente, las causas para que las municiones se conviertan en artefactos sin explotar son diversas. Entre los factores que contribuyen a la existencia de los restos explosivos de guerra se han citado los siguientes: la mala fabricación, el almacenamiento y la manipulación indebidos, los perfiles de lanzamiento o los ángulos de impacto incorrectos, el medio ambiente (terreno blando, densa vegetación, lluvias, etc.) y la falta de adecuada capacitación del personal.¹⁵

Uno de los principales retos para los investigadores en este campo ha sido el de distinguir en todos los casos concretos el empleo de minas terrestres con respecto de otros artefactos explosivos y, en segundo lugar, identificar de qué tipo exacto de municiones se trata. Es posible que muchos incidentes que han sido reportados anteriormente como producidos por minas antipersonales sean, en realidad, producidos por artefactos sin explotar, especialmente en aquellos lugares donde se conoce tanto el empleo de minas como de otros tipos de municiones; y estos casos son frecuentes.

Esta preocupación de carácter metodológico se debe en parte al fenómeno mencionado en el apartado anterior respecto a que en el pasado —un pasado muy reciente— tanto las minas terrestres como los artefactos sin estallar de cualquier tipo cabían dentro de la definición genérica de restos explosivos de guerra.

Asimismo, desde la perspectiva del desminado humanitario, no ha sido necesariamente una prioridad para los zapadores el registrar exactamente la naturaleza de las armas que encuentran durante las operaciones de limpieza. La prioridad era —y sigue siendo en gran medida— retirar los ingenios militares que se encuentren activos en el terreno de la manera más rápida y efectiva posible a fin de que dichas áreas puedan ser empleadas nuevamente de manera productiva por las familias y comunidades afectadas. Por ello, en muchos casos, el registro de municiones encontradas en las operaciones de limpieza tan solo distingue entre minas antipersonal, minas anti-vehículo y otras municiones sin estallar. Es con la profesionalización del desminado humanitario —un fenómeno también bastante reciente— y por los requerimientos provenientes de las organizaciones humanitarias interesadas en desarrollar el DIH en temas como los restos explosivos de guerra, las municiones racimo u otras armas, que los agentes encargados de la remoción de minas y otros artefactos explosivos

¹³ LANDMINE ACTION (UK), ACTIONGROUP LANDMINE.DE Y MINES ACTION CANADA. *Explosive Remnants of War and Mines Other Than Anti-personnel Mines – Global survey 2003-2004*. Londres: Landmine Action, 2005.

¹⁴ Véase la lista de estos países en el Apéndice II de este trabajo.

¹⁵ GICHD y CICR. *Los tipos de municiones que se convierten en restos materiales explosivos de Guerra – Factores que contribuyen a la existencia de los restos explosivos de Guerra*. Documento de debate preparado por el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (Documento CCW/GGE/WP.5).

han empezado a preocuparse de registrar con mayor detalle la naturaleza de las armas que van encontrando en su camino. Esta distinción es hoy prácticamente una exigencia.

El Glosario de términos y abreviaturas para las actividades relativas a las minas (IMAS 04.10) define al desminado humanitario como las «[a]ctividades conducentes a la eliminación de los peligros derivados de minas y municiones sin estallar, incluido el estudio técnico, el levantamiento cartográfico, la remoción, la señalización de zonas minadas, la documentación posterior al desminado, el contacto con la comunidad en materia de actividades relativas a las minas y el traspaso de las tierras despejadas [...]».

Esta inclusión de las municiones o artefactos sin estallar en la definición de desminado humanitario no es meramente circunstancial. Está claro que, desde el punto de vista humanitario, sería no únicamente absurdo sino incoherente limpiar únicamente minas y dejar intactos los artefactos sin estallar que se encuentran dentro de una misma zona o campo minado, generando efectos humanitarios y socio-económicos similares a las minas.

Pese a estas dificultades, ha sido posible identificar que, si bien todos los artefactos explosivos representan un riesgo al quedar activos luego de su empleo en el combate, existen algunas categorías de armas que ofrecen un mayor peligro que otras.

158

En ese sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), varias organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias dedicadas a las actividades relativas a las minas y artefactos sin explotar, así como algunas instancias del sistema de las Naciones Unidas, centros especializados e, incluso, algunos países, han llamado la atención de la comunidad internacional sobre los peligros particulares que generan las municiones de racimo cuando estas se convierten en artefactos sin explotar. Esta preocupación ha motivado una investigación más detallada y pormenorizada sobre el empleo de las municiones de racimo en los conflictos armados. A estos nos referiremos más adelante en este trabajo.

En conclusión, es claro que, salvo tal vez estudios más detallados sobre los casos en que las municiones de racimo han sido empleadas,¹⁶ la información a la que los investigadores sobre el tema han tenido acceso no ha permitido siempre distinguir con claridad minas terrestres de otros artefactos explosivos.

¿Dónde, entonces, se puede encontrar información sobre el impacto humanitario de los restos explosivos de guerra? Una valiosa fuente de información inicial es el Observatorio de Minas Terrestres,¹⁷ una publicación anual de la campaña internacional

¹⁶ Es el caso, por ejemplo, de informes elaborados por Human Rights Watch en la ex Yugoslavia, Afganistán e Iraq.

¹⁷ Del inglés *Landmine Monitor*.

para la prohibición de las minas,¹⁸ más conocida por sus siglas en inglés: ICBL. El Observatorio pretende mostrar un cuadro bastante amplio sobre la aplicación y el cumplimiento de la Convención de Ottawa y evaluar la respuesta de la comunidad internacional a la crisis humanitaria provocada por las minas terrestres. El ICBL es una asociación de miles de ONG unidas con el objeto de promover la prohibición total de las minas antipersonales, hecho que condujo, en 1997, a la suscripción de la Convención de Ottawa. Por esta labor se le adjudicó al ICBL el premio nobel de la paz de ese año.

El Observatorio, no obstante centrar su atención en las minas antipersonales, presenta también valiosa información sobre la presencia y el impacto de otros artefactos sin explotar, cuyo impacto humanitario y socioeconómico, como ya lo hemos indicado, es similar al de las minas.

La información contenida en el Observatorio ha servido de base para trabajos orientados a investigar la cuestión de los restos explosivos de guerra, destacando, por la amplitud de su ámbito, los informes titulados *Explosive Remnants of War – A Global Survey* y *Explosive Remnants of War and Mines Other Than Anti-personnel Mines – Global Survey 2003-2004*.

*Explosive Remnants of War – A Global Survey*¹⁹ (Restos explosivos de guerra – Un estudio mundial), fue preparado y publicado por la ONG británica Landmine Action en el 2003. *Explosive Remnants of War and Mines Other Than Anti-personnel Mines – Global Survey 2003-2004*²⁰ (Restos explosivos de guerra y minas distintas de las minas antipersonal – Un estudio mundial 2003-2004) fue preparado conjuntamente por las ONG Landmine Action (UK), Actiongroup Landmine.de, de Alemania, y Mines Action Canada, de Canadá, y fue publicado en 2005.

Estos trabajos de investigación han identificado más de 90 países o territorios con algún tipo de contaminación de restos explosivos de guerra. Pese a las dificultades encontradas en la obtención de la información, estos informes han podido llegar a ciertas conclusiones que reflejan de manera más o menos clara la amplitud global del problema y sus efectos humanitarios.

Las siguientes son algunas de estas conclusiones: una amplia dispersión de los restos, su tendencia a permanecer en el tiempo, ciertos patrones en los incidentes, así como, la determinación de las víctimas por el sexo y la edad, la existencia de un mercado secundario de desechos metálicos, que constituye un problema más agudo cuando los restos pro-

¹⁸ Del inglés *International Campaign to Ban Landmines*, también conocido por sus siglas ICBL.

¹⁹ LANDMINE ACTION (UK). *Explosive remnants of war – A global survey*. Londres: Landmine Action, 2003.

²⁰ LANDMINE ACTION (UK). ACTIONGROUP LANDMINE.DE y MINES ACTION CANADA. *Explosive remnants of war and mines other than anti-personnel mines – Global survey 2003-2004*. Londres: Landmine Action, 2005.

vienen de submuniciones de municiones de racimo, así como problemas especiales generados por los artefactos explosivos abandonados y por los artefactos explosivos improvisados.

En cuanto a la dispersión de los restos, a diferencia de las minas terrestres que por lo general han sido empleadas en ciertas áreas más o menos delimitadas, los artefactos sin explotar pueden ser hallados en prácticamente todas las áreas donde ha existido un conflicto armado, incluyendo poblaciones civiles o concentraciones de civiles, hecho que genera, en estos casos, una preocupación humanitaria aún mayor.

La mayoría de los artefactos explosivos están conformados por metal y explosivos, materiales que no son biológicamente degradables. Por ello, si bien con el tiempo siempre hay una cierta degradación química de los mismos, los artefactos sin explotar presentan un problema de persistencia. La degradación química de los componentes de los artefactos sin explotar puede en muchos casos incrementar la sensibilidad de estos y hacerlos más inestables y propensos a explotar. Por lo tanto, pueden ser más peligrosos que las minas terrestre tanto para la población civil, como para los desminadores.

Existen ejemplos de larga permanencia en el tiempo de estos restos. En Europa, particularmente en la Federación Rusa, Ucrania y Belarús, continúan encontrándose anualmente cientos de miles de artefactos sin explotar empleados durante la segunda guerra mundial. En Camboya, Laos o Vietnam, las submuniciones de bombas de racimo usadas por los Estados Unidos durante la guerra de Vietnam siguen generando cientos de víctimas cada año, luego de más de treinta años de su empleo. Este factor de persistencia es una de las principales razones por las cuales la limpieza de las áreas afectadas constituye un imperativo impostergable.

160

Tal como se ha explicado anteriormente, no ha sido sencillo encontrar información concluyente sobre la naturaleza de las municiones que han generado víctimas humanas. Sin embargo, las investigaciones han logrado obtener más detalles sobre el particular permitiendo alcanzar ciertas conclusiones.

Un documento de debate preparado conjuntamente por el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD) y el Comité Internacional de las Cruz Roja (CICR), de 2002, dice:

En el Afganistán, el CICR ha reunido información sobre 4,460 víctimas. Según los datos, en los accidentes con minas/MSE²¹ ocurridos allí entre el 1° de enero de 1998 y el 30 de marzo de 2002, el 42,5% de las víctimas resultaron muertas o heridas por munición en racimo, armas trampa, espoletas de municiones y otras MSE parecidas, en tanto que el 49,6% resultaron muertas o heridas por minas terrestres. En Bosnia y Herzegovina, la quinta parte (21,9%) de las 1,375 víctimas registradas fueron muertas o heridas después de la guerra (1° de enero de 1996 a 31 de enero

²¹ Las siglas MSE significan 'municiones sin estallar'.

de 2002) por MSE y el 62,3% por minas terrestres. La situación fue parecida en Kosovo, donde el 36,5% de las 563 víctimas de accidentes con minas/MSE después del conflicto (1° de junio de 1999 a 31 de agosto de 2001) resultaron muertas o heridas por submuniciones, granadas y otras MSE y el 52,8% por minas terrestres.²²

Las víctimas de restos explosivos de guerra no siempre resultan de un encuentro casual con los artefactos sin explotar. Muchas veces, los incidentes se deben a una interacción directa de la víctima con el artefacto. Los accidentes debidos a encuentros casuales corresponden sobre todo a la presencia oculta de artefactos sin explotar, ubicados debajo de la tierra o en medio de la vegetación, que explotan cuando las víctimas llevan a cabo actividades como cavar hoyos o cortar maleza. Muchos incidentes se producen cuando artefactos que se encuentran claramente a la vista de la gente son manipulados o perturbados.

Los informes mencionados señalan que, por ejemplo, un 30% de las víctimas en Iraq, un 50% de las víctimas en los territorios ocupados de Palestina y un 64% de las víctimas en Camboya se deben a la manipulación deliberada de artefactos explosivos.

Un patrón identificado es el que la mayoría de las víctimas es de sexo masculino, entre adultos y niños. El porcentaje de hombres (adultos y niños) del total de víctimas de incidentes con artefactos sin explotar puede ser superior al 86%, en lugares tan distantes y culturalmente diferentes como Kosovo, Iraq, Líbano, Afganistán, Camboya o Chad. Esto puede deberse a una tendencia mayor entre los hombres a la toma de riesgos en situaciones de peligro, como, por ejemplo, limpiar un terreno de labranza sin esperar antes a la llegada eventual de zapadores profesionales.

Se ha identificado, asimismo, que en ciertos medios los adolescentes de sexo masculino se encuentran más propensos a ser víctimas de artefactos sin explotar. Este es, por ejemplo, el caso de los jóvenes encargados del pastoreo. También puede deberse a la manipulación directa de estos artefactos por muchachos curiosos que desconocen los riesgos o por aquellos que conociendo los riesgos quieren procurarse del metal que contienen las municiones para venderlo y obtener un ingreso adicional para sus hogares.

La venta de desechos metálicos, lejos de ser una actividad menor, puede llegar a ser una industria importante en sociedades en situación de postconflicto. Su importancia puede incrementarse cuando otras actividades económicas (por ejemplo, la agricultura) se han visto alteradas o mermadas por la contaminación de los campos por minas

²² GICHD y CICR. *Los tipos de municiones que se convierten en restos materiales explosivos de Guerra – Factores que contribuyen a la existencia de los restos explosivos de Guerra*. Documento de debate preparado por el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD) y el Comité Internacional de Trabajo (Documento CCW/GGE/WP.5), pp. 5-6.

u otros artefactos explosivos. Esta situación se da en comunidades tan distintas como Afganistán, Sudán o Camboya, por mencionar solo algunos casos. La venta de los explosivos retirados de las municiones puede representar un beneficio económico.

Las submuniciones de municiones de racimo han sido identificadas entre los artefactos sin explotar que mayor daño humanitario y socioeconómico pueden causar. Por razones tanto de diseño como de factores ambientales y de otra índole, la tasa de falla en la explosión de estas submuniciones es bastante elevada. Esta situación, acompañada del número elevado de submuniciones empleadas por cada munición de racimo, de los densos patrones de dispersión de las mismas y del empleo frecuente de submuniciones en zonas urbanas o en concentraciones de civiles han generado una preocupación especial.

Esta particular preocupación por las submuniciones sin explotar ha sido manifestada desde hace algún tiempo tanto por el Comité Internacional de la Cruz Roja, por diversas ONG (especialmente, aquellas vinculadas a las actividades relativas a las minas) y por algunas oficinas del sistema de las Naciones Unidas.²³ Varios países comparten dicha preocupación. La evidencia recogida sobre los efectos humanitarios negativos causados por estas armas, que es mayor que respecto a otros tipos de municiones cuando estas se convierten en artefactos sin detallar, contribuyó a movilizar los esfuerzos que permitieron la adopción del Protocolo V. El apartado siguiente pretende ilustrar de manera más específica los efectos negativos de las submuniciones sin estallar.

162

En lo que respecta a los artefactos explosivos abandonados, que también se encuentran comprendidos dentro del alcance del término «restos explosivos de guerra», los casos documentados son menores, pero no por ello menos graves. El informe sobre los restos explosivos de guerra y las minas distintas de las minas antipersonales destaca que, conforme a un estudio de emergencia sobre actividades relativas a las minas, el 43% de las áreas peligrosas identificadas en el sur de Iraq corresponden a almacenes de municiones abandonados. Se trata, además, de restos explosivos de guerra más difíciles de prever que las municiones sin estallar y para los cuales no es fácil tomar las debidas precauciones.

Otro problema especial es el de la fabricación de artefactos explosivos improvisados, hechos a partir de minas y restos explosivos de guerra. Esta situación se ha identificado en varios territorios y países,²⁴ pero es más preocupante en Iraq, donde han sido fabricados por grupos armados no estatales a partir de artefactos explosivos abandonados en almacenes.

Los problemas socioeconómicos que generan los restos explosivos de guerra dependerán de la magnitud y extensión del empleo de artefactos explosivos durante los

²³ En particular, UNICEF, PNUD y UNMAS.

²⁴ Aparte de Iraq, se han citado los casos de Afganistán, Abjasia, Chechenia, Colombia, Georgia, Cachemira y los territorios palestinos ocupados.

conflictos. Por ejemplo, es conocido que las municiones de racimo fueron empleadas de manera muy extendida y en grandes números en Indochina, Iraq, Afganistán y Kosovo, y dejaron cientos de miles o incluso millones de submuniciones sin estallar. En todos estos países, los problemas socioeconómicos generados por los restos explosivos de guerra son enormes y alcanzan a grandes sectores de la economía, por lo que representan un obstáculo para el desarrollo del país entero que puede extenderse por décadas.

En otros países, el impacto socioeconómico de los artefactos sin estallar se deja sentir en regiones y zonas más delimitadas. Es posible que en dichos casos el efecto global de los restos explosivos en la economía del país no sea muy determinante, pero que sí lo sea en las comunidades locales afectadas, que pueden quedar postergadas económicamente de manera más aguda que el resto del país.

El efecto socioeconómico más inmediato y visible se aprecia en las economías familiares y en las comunidades. Las familias pierden muchas veces a su principal proveedor, los costos médicos para atender a los sobrevivientes generan considerables cargas económicas y el uso productivo de las tierras queda restringido. En muchos casos, la infraestructura social ha quedado destruida o dañada, impidiendo el uso normal de servicios sociales como transporte, electricidad, agua y desagüe, educación, salud y otros. El país y la región deberán enfrentar en la reconstrucción los costos adicionales necesarios para el desminado, la educación sobre el riesgo y otras actividades relativas a las minas, y postergarán el desarrollo, puesto que, como se dijo en la introducción de este trabajo, muchos de los países afectados por los restos explosivos de guerra se encuentran entre los más pobres del planeta.

La necesidad de sostener una familia y hacer frente a la pobreza impulsan muchas veces a los pobladores de zonas afectadas por las minas a llevar a cabo actividades que pueden comprometer su vida y su salud, tales como emplear tierras contaminadas para la agricultura y el pastoreo de subsistencia o manipular artefactos sin explotar para extraer y vender el metal y la pólvora que lo contienen. Existe entonces un estrecho vínculo entre los efectos humanitarios y socioeconómicos de los restos explosivos de guerra.

Es necesario destacar la importancia de los informes antes mencionados, porque ellos permiten apreciar la magnitud del problema y sirven para apremiar a la comunidad internacional a tomar medidas dirigidas a aliviar los problemas humanitarios generados por los restos explosivos de guerra. Dichas medidas pueden reflejarse en el incremento de la ayuda humanitaria o de la ayuda para el desarrollo, pero también en la elaboración de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes (como el Protocolo V) u otros que fomentan y promueven una rápida respuesta luego de producidos los ataques con municiones, y que permitan alertar a la población, marcar y colocar vallas alrededor de las zonas afectadas e iniciar las actividades de limpieza a la mayor brevedad, pero también adoptar medidas preventivas antes de que se lleven a cabo los ataques; ejemplos de esto último son las medidas contenidas en el Anexo Técnico al Protocolo V (no jurídicamente vinculantes) o aquellas dirigidas al mejoramiento de las municiones para reducir la tasa de falla durante su empleo.

Es interesante constatar que el punto de partida del trabajo de Landmine Action (UK), publicado el 2003, es la definición de artefactos sin explotar que se encuentra en las normas internacionales para las actividades relativas a las minas,²⁵ pero que el punto de partida del estudio sobre restos explosivos de guerra y minas distintas de las minas antipersonales, que es del 2005, se encuentra en las definiciones de artefactos sin explotar y artefactos explosivos abandonados contenidos en el Protocolo V.²⁶

4. Los problemas causados por las submuniciones de municiones de racimo

Tal como se adelantara en el apartado anterior, las submuniciones de municiones de racimo generan un problema humanitario que ha sido destacado e investigado de manera especial. El informe del Comité Internacional de la Cruz Roja titulado *Explosive Remnants of War – A Study on Submunitions and Other Unexploded Ordnance* (Restos explosivos de guerra – Un estudio sobre las submuniciones y otros artefactos sin explotar), preparado por la Unidad de Minas y Armas de la División Jurídica del CICR, en 2000,²⁷ presenta varios casos de submuniciones sin estallar.

La ONG Human Rights Watch ha evaluado la cuestión con detenimiento y estudiado de manera particular el empleo de municiones de racimo en la ex Yugoslavia,²⁸ Afganistán²⁹ y, de manera todavía más detallada, en Iraq.³⁰

164

Otros informes interesantes sobre el empleo de las municiones de racimo han sido preparados por ONG como el Mennonite Central Committee (Comité Central Menonita) y la antes mencionada Landmine Action UK. El informe de Mennonite Central Comité, titulado *Clusters of Death*³¹ (Racimos de muerte), contiene interesante información sobre el empleo de municiones de racimo en Chechenia, Laos y Sudán. El informe de Rae McGrath titulado *Cluster Bombs – The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions*³² (Bombas racimo – La eficacia militar y el impacto de las municiones de racimo en la población civil), publicado por Landmine Action (UK),

²⁵ Véase nota de pie de página número 8.

²⁶ Véase nota de pie de página número 12.

²⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Explosive Remnants of War – A Study on Submunitions and Other Unexploded Ordnance*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2000

²⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *Ticking Time Bombs – NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia*. Nueva York: Human Rights Watch, 1999.

²⁹ *Ibidem*. *Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan*. Nueva York: Human Rights Watch, 2002.

³⁰ *Ibidem*. *Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*.

³¹ MENNONITE CENTRAL COMMITTEE. *Clusters of Death*. Publicada en la página web the Mennonite Central Committee en www.mcc.org.

³² McGRATH, Rae. *Cluster Bombs – The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions*. Londres: UK Working Group on Landmines, 2000.

además de referirse a algunos casos antes mencionados, ofrece referencias al empleo de municiones de racimo en Eritrea, Etiopía y Sierra Leona.

Las municiones de racimo habrían sido empleadas por primera vez durante la segunda guerra mundial,³³ en 1943, cuando los soviéticos emplearon bombas de racimo contra tanques alemanes en el frente oriental. A su vez, los alemanes las emplearon contra Inglaterra en ese mismo año.

Existen informes sobre el empleo o posible uso de municiones de racimo en una veintena de países, regiones o territorios desde el fin de la segunda guerra mundial. Es, sin embargo, a partir de la década de los setenta del siglo pasado que su uso se hace más común. De manera más o menos extensiva, las submuniciones han sido usadas en Indochina (Vietnam, Laos y Camboya), Líbano, Afganistán, las Islas Malvinas, el Golfo Árabe (Kuwait, Iraq y Arabia Saudita), los Balcanes (Yugoslavia, Albania), Chechenia, Eritrea, Etiopía y Sudán. Han sido empleadas también en Sierra Leona, Kenia y Tayikistán, y existen indicios de su uso en Abjasia, Azerbaiyán, Georgia, Nagorno-Karabaj y Somalia. En todos estos casos, las municiones de racimo han sido empleadas por Estados. Los únicos actores no estatales que habrían empleado estas armas son los mujaidines afganos.

Antes de entrar a analizar por qué las municiones de racimo generan una especial preocupación humanitaria en comparación con otras municiones que también pueden convertirse en artefactos sin explotar, es útil intentar definir los términos «municiones de racimo» y «submuniciones».

165

Ninguno de estos dos términos tiene una definición consensuada contenida en algún instrumento de Derecho Internacional. El término «submunición», sin embargo, ha sido definido en las Normas Internacionales para las actividades relativas a las minas (IMAS) como: «Cualquier munición que, para efectuar su tarea, se separa de una munición madre».³⁴

El término «municiones de racimo» corresponde a lo que en la definición de «submunición» arriba mencionada se denomina munición madre. En marzo de 2005, y a fin de promover una mayor discusión sobre las municiones de racimo, el Servicio de las Naciones Unidas para las Actividades Relativas a las Minas (UNMAS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) presentaron al grupo de expertos gubernamentales de Estados partes en la CCAC la siguiente definición: «Municiones de racimo:

³³ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Explosive Remnants of War – A Study on Submunitions and Other Unexploded Ordnance*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2000, pp. 10-11.

³⁴ SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE ACTIVIDADES RELATIVAS A LAS MINAS. *Glosario de términos y abreviaturas para las actividades relativas a las minas* (versión en español). IMAS 04.10. 1.ª ed., 2001.

Contenedores concebidos para dispersar o soltar múltiples submuniciones».³⁵ En el mismo documento, se propuso la definición de submunición contenida en las IMAS, a efecto de promover las discusiones sobre estos temas en el seno del grupo de expertos.

Las definiciones presentadas al grupo de expertos fueron acompañadas de las siguientes notas:

Para municiones de racimo:

- i) Esta definición comprende los contenedores o las municiones madre transportados o lanzados por una plataforma aérea (por ejemplo, una aeronave o un helicóptero) o disparados desde sistemas basados en tierra o en el mar (por ejemplo, lanzacohetes, pieza de artillería, pieza de artillería naval, misil o mortero);
- ii) Esta definición comprende los contenedores llamados diversamente bombas en racimo, sistemas de armas de racimo, dispensadores de municiones de racimo, proyectiles de municiones de racimo, etc.;
- iii) Esta definición solo se refiere a las armas convencionales.

Para submuniciones:

- i) Esta definición comprende todas las municiones y artefactos explosivos concebidos para estallar en un determinado momento después de ser dispersados o liberados de la munición madre de racimo;
- ii) Esta definición comprende las municiones llamadas a veces minibombas (por ejemplo, de municiones de racimo lanzadas desde el aire), las granadas (por ejemplo, de artillería lanzada desde tierra, de cohetes o sistemas de misiles), las minas terrestres lanzadas a distancia y las «municiones convencionales mejoradas»;
- iii) Esta definición solo se refiere a las armas convencionales.

Estas definiciones no fueron ampliamente discutidas por el grupo de expertos en dicha ocasión, aunque un delegado de una ONG³⁶ expresó a la delegación de UNMAS su preferencia por definiciones basadas más en los efectos de las submuniciones que en las características técnicas. Ninguna otra delegación participante en el grupo presentó definiciones alternativas. De otra parte, el hecho de que estas definiciones hayan sido recogidas en documentos publicados con posterioridad,³⁷ — como, por ejemplo, un informe de Pax Christi Netherlands —, prueba que de alguna manera las

³⁵ «Propuesta de definiciones para las municiones de racimo y las submuniciones». Documento de trabajo CCW/GGE/X/WG.1/WP.3, presentado durante el décimo periodo de sesiones del grupo de expertos gubernamentales (7 al 11 de marzo de 2005).

³⁶ El delegado de la Cluster Munition Coalition (Coalición de las municiones de racimo).

³⁷ PAX CHRISTI NETHERLANDS. *Cluster Weapons: Necessity or Convenience?* Holanda: Pax Christi Netherlands, 2005, p.7.

definiciones presentadas son útiles y pueden ser empleadas como base de las discusiones.

No es mi intención en este momento analizar en detalle estas definiciones. He querido, sin embargo, resaltar que la expresión «municiones de racimo» es bastante amplia. «Las bombas de racimo», expresión que es más conocida por el público en general, no corresponde sino solo a un subconjunto del universo de municiones de racimo: aquellas que han sido arrojadas por vía aérea. Las submuniciones arrojadas mediante artillería entran también en la definición de municiones de racimo propuesta por UNMAS, PNUD y UNICEF. Tanto las submuniciones arrojadas del aire como las lanzadas mediante artillería han generado problemas humanitarios en conflictos, incluso tan recientes, como los de Afganistán e Iraq.

Las municiones de racimo, por su propia naturaleza, dejan una huella bastante amplia, a diferencia de las municiones unitarias. La dimensión de la huella depende de varios factores y no únicamente del diseño de las submuniciones, sino también, por ejemplo, de la altura desde la cual son lanzadas las municiones de racimo, la altura desde la cual estas se abren para soltar las submuniciones o la inclinación del terreno en el que caen las submuniciones. Se han hecho varias estimaciones al respecto, algunas de las cuales arrojan una huella de 90 x 110 m, otras de 125 x 250 m y otras incluso de 200 x 400 m. Un informe de fuente serbia, citado en el libro *Clusters of Death* de Virgil Wiebe y Titus Peachey, indica que las submuniciones de una bomba de racimo arrojada cerca de la aldea de Prizren, en Kosovo, habrían dejado cráteres esparcidos sobre una distancia de unos 700 m.³⁸

167

Es importante anotar aquí que muchas veces el cálculo de las dimensiones de estas huellas no ha tomado en cuenta a las submuniciones que, por factores diversos, han estallado fuera de la huella misma; tal fenómeno no es inusual. Debe también tenerse en consideración que el área de la huella, delimitada por los cráteres producidos por la explosión de las submuniciones de una sola munición de racimo, es inferior o incluso bastante inferior al área de dispersión de los fragmentos de las submuniciones. Vale decir que las submuniciones pueden causar heridas y daños mucho más allá del área de la huella. El informe citado en el párrafo anterior señala, por ejemplo, que la fragmentación de una submunición CBU-87³⁹ es extraordinaria y que una sola submunición puede arrojar más de 300 fragmentos de acero en todas las direcciones a altísimas velocidades, lo que puede dañar tanques ligeros o camiones a una distancia de 50 pies e, incluso, causar heridas a personas que se encuentran a 500 pies del lugar de la explosión.

Esta amplia «huella» dejada por las municiones de racimo y sus submuniciones y el área ampliada en que estas pueden causar heridas han motivado la interrogante de si

³⁸ MENNONITE CENTRAL COMMITTEE. *Cluster of Dead*. Hallado en la página web del Mennonite Central Committee: www.mcc.org.

³⁹ Empleadas por los Estados Unidos, por ejemplo, en la Guerra del Golfo de 1991 y en Afganistán en 1998, pero también por la OTAN en Serbia y Kosovo durante la guerra de los Balcanes en 1999.

existe o no la posibilidad de distinguir apropiadamente entre civiles y objetivos militares al momento de emplear estas armas, conforme lo requiere el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario. Esta interrogante es todavía más pertinente cuando dichas armas han sido empleadas contra objetivos militares situados en concentraciones de civiles y han generado muertos y heridos, que los expertos en Derecho Internacional Humanitario puedan considerar como desproporcionados con relación al objetivo militar que se pretendía alcanzar con el ataque.

En su informe *Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, Human Rights Watch señala varios de estos casos⁴⁰ donde el daño colateral puede considerarse como desproporcionado. En Iraq, fueron empleadas tanto bombas de racimo como submuniciones lanzadas por artillería. El informe de Human Rights Watch considera, sin embargo, que, desde el punto de vista del DIH, el empleo de estas últimas ha sido el más cuestionable durante este conflicto. Estos ataques causaron cientos de muertos y heridos en las principales ciudades de Iraq (al-Hilla, al-Najaf, Karbala, Bagdad y Basora). A modo de ejemplo, el 31 de marzo de 2003, los Estados Unidos lanzaron submuniciones mediante artillería contra objetivos militares en la ciudad de al-Hilla. Este ataque habría causado por sí solo la muerte de 38 civiles y habría dejado heridos a otros 156.

Estas preocupaciones respecto al empleo de las municiones de racimo deben ser evaluadas con detalle desde la perspectiva del DIH y merecen un trabajo exhaustivo. Este artículo sobre los restos explosivos de guerra, sin embargo, pretende abordar más de cerca el problema de las submuniciones que quedan en el terreno sin explotar luego de concluidas las hostilidades.

168

Varias organizaciones humanitarias han identificado a las submuniciones de racimo entre las formas más peligrosas de restos explosivos de guerra que se puedan encontrar en el terreno. El número de submuniciones que pueden haber en una sola munición de racimo es tan grande y el número total de municiones puede ser tan elevado que, aunque la tasa de falla en el funcionamiento de las submuniciones sea de tan solo una de cada cien (1%), esta puede representar cientos de miles, o incluso millones, de submuniciones sin explotar. La tasa real de falla en el funcionamiento de las submuniciones es, sin embargo, mucho más alta que el 1%, e incluso más que el 5% que suelen reconocer los fabricantes, los usuarios o ciertos políticos.⁴¹ Los siguientes son algunos ejemplos tomados de la literatura disponible.

Entre 1964 y 1973, durante el conflicto de Vietnam, los Estados Unidos arrojaron alrededor de 80 millones de submuniciones sobre Laos.⁴² Se ha calculado que la tasa

⁴⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. *Off Target – The Conduct of War and Civilian Casualties in Iraq*. Washington, Human Rights Watch: 2003, pp. 85-87.

⁴¹ McGRATH, Rae. Ob. cit., p. 27.

⁴² LANDMINE ACTION (UK), ACTIONGROUP LANDMINE.DE y MINES ACTION CANADA. *Explosive Remnants of War and Mines Other Than Anti-personnel Mines – Global Survey 2003-2004*. Londres: Landmine Action, 2005, p.104.

de falla de estas submuniciones podría haber sido del 30%,⁴³ lo que equivaldría a más de 20 millones de submuniciones sin explotar. Un número semejante de submuniciones habrían sido empleadas en Vietnam (82,6 millones).⁴⁴ Camboya también fue duramente afectada por el empleo de las bombas de racimo.

Durante la guerra del Golfo (1990-1991), Estados Unidos y el Reino Unido emplearon cientos de miles de municiones de racimo, lo que representó de 24 a 30 millones de submuniciones. Asumiendo una tasa de falla baja del 5%, esto implicaría la existencia de al menos 1,2 a 1,5 millones de submuniciones sin explotar.⁴⁵ Sin embargo, algunas fuentes citan que el porcentaje de falla habría sido incluso superior al 20%.⁴⁶

La OTAN empleó entre 300 mil y 400 mil municiones de racimo durante la Operación Fuerza Aliada (1999) en Yugoslavia (Kosovo).⁴⁷ Las tasas de falla estimadas varían entre el 10%⁴⁸ y el 30%⁴⁹ citado por observadores sobre el terreno. Una tasa conservadora del 5% arrojaría la cantidad de 20 mil submuniciones sin explotar. Otras partes de Serbia y Montenegro, así como otros países en los Balcanes (Albania, Bosnia y Herzegovina y Croacia) también han sufrido —y siguen sufriendo— de la presencia de submuniciones sin explotar empleadas durante los años noventa del siglo pasado.

El número de municiones de racimo empleadas por Estados Unidos en Afganistán (2001 y 2002) es bastante menor que el empleado en la guerra del Golfo o en Yugoslavia. Human Rights Watch calcula que fueron empleadas unas 1228 bombas de racimo, lo que hizo un total de 248056 submuniciones.⁵⁰ Sin embargo, utilizando incluso una tasa de falla conservadora del 5%, el número total de submuniciones sin estallar seguiría siendo considerable. Zapadores de la ONG HALO Trust estimaron que la tasa de falla fue de entre 15 y 22%.⁵¹

El número estimado de submuniciones empleadas por Estados Unidos (1,8 millones de submuniciones) y del Reino Unido (113190 submuniciones) en Iraq, durante la

⁴³ McGRATH, Rae. Ob. cit., p. 30.

⁴⁴ LANDMINE ACTION (UK), ACTIONGROUP LANDMINE.DE y MINES ACTION CANADA. Ob. cit., p. 181.

⁴⁵ HUMAN RIGHTS WATCH. *Ticking Time Bombs – NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia*. Washington, Human Rights Watch: 1999, p. 8.

⁴⁶ LANDMINE ACTION (UK), ACTIONGROUP LANDMINE.DE y MINES ACTION CANADA. Ob. cit., p. 87.

⁴⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Ob. cit., p. 24.

⁴⁸ McGRATH, Rae. *Cluster Bombs – The military effectiveness and impact on civilians of cluster munitions*. Londres, Landmine Action: 2000, p. 27.

⁴⁹ LANDMINE ACTION (UK), ACTIONGROUP LANDMINE.DE y MINES ACTION CANADA. Ob. cit., p. 53

⁵⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. *Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan*. Washington, Human Rights Watch: 2002, p. 1.

⁵¹ *Ibidem*, p. 25.

Operación Tormenta del Desierto, podría representar unas 100.000 submuniciones sin explotar.⁵²

La densidad de los restos explosivos de guerra causados por municiones de racimo hace que la contaminación generada sea cualitativamente mayor que cualquier otra contaminación de restos explosivos de guerra originada por otro tipo de artefactos sin estallar.⁵³

Las submuniciones sin explotar pueden causar un gran número de muertes y heridos incluso décadas después de haber concluido las hostilidades. Pueden constituir, asimismo, un obstáculo en los planes de desarrollo locales o nacionales y dificultan las tareas de socorro de las organizaciones humanitarias en las comunidades aisladas por la guerra y el conflicto. Existen diferentes razones por las que las submuniciones pueden no haber explotado. Dichas causas pueden deberse tanto a su diseño como a su uso.

Entre los factores relativos al diseño de las municiones, se suelen citar la ausencia de mecanismos de autodestrucción o autodesactivación, los sistemas de detonación y armado inestables, la antigüedad de la munición o la presencia de un paracaídas, que puede quedar atrapado en la vegetación o en escombros sin llegar al suelo.

Las inadecuadas condiciones de caída o lanzamiento (por ejemplo, cuando las municiones caen de una altura insuficiente o se lanzan a una velocidad o trayectoria inadecuadas, las submuniciones pueden caer a tierra antes de ser armadas o activadas —normalmente quedan armadas al abandonar el sistema vector—) o el impacto en terrenos blandos (por ejemplo, sobre barro, agua o vegetación) son factores relativos al uso que pueden también contribuir a que las submuniciones no exploten y se conviertan en restos explosivos de guerra.

En conclusión, si bien todos los restos explosivos de guerra representan un peligro humanitario, son las submuniciones sin explotar las que más preocupan desde el punto de vista humanitario. Son estas preocupaciones las que en gran medida han motivado al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a numerosas organizaciones humanitarias y ciertas entidades del sistema de las Naciones Unidas a ejercer presión sobre los países para la negociación de un instrumento jurídico internacional que trate de los restos explosivos de guerra. El resultado de esa negociación llevada a cabo por los Estados partes en la CCAC es el Protocolo V. Veremos más adelante que, si bien el Protocolo V presenta un marco apropiado para resolver los problemas humanitarios generados por los restos explosivos de guerra luego del fin de las hostilidades, no aborda otras preocupaciones humanitarias derivadas del empleo de las municiones de racimo y de sus respectivas submuniciones.

⁵² HUMAN RIGHTS WATCH. *Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*. Washington, Human Rights Watch; 2004, p.104.

⁵³ CLUSTER MUNITION COALITION. Documento de trabajo presentado al noveno período de sesiones del grupo de expertos gubernamentales (Ginebra, 8-15 noviembre 2004) (Doc. CCW/GGE/IX/WG.1/WP.1).

5. La acción antiminas y la asistencia internacional para los restos explosivos de guerra

Es claro que el principal interesado en limpiar los restos explosivos de guerra es el país en el que estas se encuentran. El párrafo 5.1. de la Guía de aplicación de las normas internacionales para las actividades relativas a las minas (IMAS) señala que la responsabilidad principal con respecto a las actividades de limpieza o desminado, incluyendo los restos explosivos de guerra, recae en los gobiernos de los Estados afectados por las minas.

En muchos casos, los países mismos cuentan con medios financieros y tecnológicos para hacer frente al problema. Los países de Europa occidental, por ejemplo, no requieren de ninguna asistencia internacional para deshacerse de los restos explosivos de la primera y segunda guerras mundiales que todavía siguen apareciendo ocasionalmente.

En algunos cuantos casos, las áreas afectadas se encuentran en territorios no controlados por el gobierno del país en el que se encuentran. ¿En estos casos, quiénes deberán entonces tomar la iniciativa de limpiar las áreas afectadas o de proveer a las poblaciones cercanas de la apropiada educación sobre el riesgo de las municiones explosivas? Es indudable que el país en control del territorio tendrá un papel principal en la toma de decisiones para hacer frente al problema. De manera análoga se puede aplicar este criterio a aquellos territorios donde el control está en manos de una operación de mantenimiento de paz o de alguna operación multilateral de paz.

171

Es igualmente evidente que el usuario de los artefactos explosivos que se han convertido en restos explosivos de guerra tiene también ciertos deberes, especialmente cuando no están en control del territorio afectado. En estos casos es razonable pretender que dichos usuarios tengan algún rol en la solución del problema.

Como veremos más adelante, la cuestión de la responsabilidad en la ejecución de la limpieza de los restos explosivos de guerra fue un elemento clave en las discusiones y negociaciones para un nuevo instrumento internacional sobre la materia; pero centrémonos por el momento en la cuestión de la asistencia internacional.

La gran mayoría de los países afectados por los restos explosivos de guerra son economías en transición o países en desarrollo, incluyendo, entre estos, a algunos de los países más pobres del mundo. ¿Quién asiste a estos países para hacer frente al problema?

La comunidad internacional ha venido prestando asistencia y cooperación a estos casos desde hace algunos lustros, sin haberse requerido para ello de un marco jurídicamente vinculante, como el que puede brindar, por ejemplo, un tratado multilateral. Esta ayuda se venía brindando básicamente en aplicación del principio del imperativo humanitario de asistir al necesitado, incluso antes de la negociación de la Convención de Ottawa sobre las minas antipersonales en 1997. No obstante, y a pesar del efecto positivo de dicha Convención en el incremento de los montos de la asistencia

y cooperación internacional para las actividades relativas a las minas, dicha ayuda no ha sido suficiente para eliminar por completo los riesgos humanitarios causados por las minas y los restos explosivos de guerra en la gran mayoría de los países afectados.

Las actividades relativas a las minas empezaron a ser identificadas como un sector diferenciado dentro del conjunto de los sectores que recibían ayuda internacional. Esto ocurre entre fines de la década de los 80 y principios de la década de los 90 del siglo pasado, cuando este sector empieza a ser conocido con el nombre en inglés de *mine action*. Si bien este nombre fue traducido inicialmente al español como desminado,⁵⁴ muy pronto se descubrió que su ámbito de aplicación iba mucho más allá de la limpieza o la remoción de minas.

Es también claro que, casi desde el inicio del empleo del término «*mine action*», este abarcaba no únicamente las minas terrestres, sino también los artefactos sin estallar o, en general, todo lo que hoy se conoce como restos explosivos de guerra. La principal razón para ello es que los artefactos sin estallar actúan en la práctica de manera similar a las minas terrestres, y pueden explotar con la presencia, contacto o proximidad de personas, generan, además, problemas humanitarios y socioeconómicos también similares, aunque algunas veces más agudos y difíciles de solucionar. Las labores dirigidas a detectar o remover los restos explosivos de guerra y las minas terrestres son también parecidas.

172

Por todas estas similitudes, algunas personas han considerado, aunque de manera errónea, que los artefactos sin estallar son *de facto* minas antipersonales y, por lo tanto, quedan prohibidos por la Convención de Ottawa. El especialista en Derecho Internacional Humanitario, Stuart Maslen,⁵⁵ explica que el artículo 2 de la citada Convención define a la mina antipersonal como «toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona [...]». Las municiones sin estallar no fueron concebidas para dicho fin sino para explotar inmediatamente al hacer contacto con una superficie y, por lo tanto, no son minas antipersonales.

Otra importante diferencia entre las minas terrestres y los demás artefactos explosivos reside en su utilidad militar. En principio, las minas terrestres son empleadas por los países dentro de sus propias fronteras o, en todo caso, en las áreas fronterizas a efectos de defender su territorio del avance de las fuerzas enemigas. La mayoría de las otras municiones, que pueden luego convertirse en artefactos sin estallar,

⁵⁴ En algunas traducciones de la expresión «*mine action*» de la década de los 90, este ha sido traducido por el de «actividades relativas al desminado». Así figura, por ejemplo, en la versión en español de la política de las Naciones Unidas para el tema de las minas (documento A/53/496 Anexo II). Pero también se le ha traducido en otros textos como acción antiminas.

⁵⁵ MASLEN, Stuart. *Commentaries on Arms Control Treaties* Volume I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction. Nueva York: Oxford University Press, 2004, pp. 120-121.

son empleadas directamente contra el enemigo, independientemente de si este se encuentra dentro o fuera de las fronteras.

Dejando de lado las diferencias, tanto en el diseño como en cuanto a su utilidad militar, es evidente que las tareas que deben emprenderse para reducir o, incluso, eliminar los peligros generados por las minas terrestres y las municiones sin estallar son parecidas, hasta el punto que muchas veces es difícil distinguir qué ayuda internacional es prestada para combatir un problema o el otro, sobre todo en aquellos casos en que tanto minas terrestres como municiones sin estallar se encuentran localizadas en las mismas áreas. Por ello, cuando me refiera al monto de la asistencia internacional en las próximas páginas, este englobará tanto la asistencia para hacer frente a las minas como a los restos explosivos de guerra.

Antes de pasar a revisar los montos de la asistencia internacional para las actividades relativas a las minas, que, como mencionamos, antes abarcan también los restos explosivos de guerra, es preciso recordar que estamos tratando de un sector multidisciplinario que es bastante novedoso. Hasta las décadas más recientes, el desminado era una labor básicamente militar, desde su concepción hasta su ejecución, donde las consideraciones humanitarias o de desarrollo, en caso de existir, eran mínimas.

La guía de actividades relativas a las minas publicada por el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD) considera que el origen de este sector se remonta a 1988, «[...] cuando las Naciones Unidas hicieron por primera vez un llamamiento “solicitando fondos para ayudar a Afganistán a hacer frente a los problemas ocasionados por las minas terrestres diseminadas en su territorio”». ⁵⁶ Es importante destacar aquí que, cuando los zapadores y otros trabajadores humanitarios en este sector fueron a trabajar a Afganistán, se encontraron no solo con un grave problema de minas, pero también de restos explosivos de guerra originados durante la invasión soviética. Un estudio publicado en la edición de enero de este año del *British Medical Journal*⁵⁷ señala que hoy en día, en Afganistán, luego incluso de la invasión de Estados Unidos, hay más nuevos heridos o muertos por causa de los artefactos sin estallar que por las minas.

En este corto plazo desde el inicio de la acción antiminas, son cinco los principales pilares o grupos de actividades relativas a las minas que han sido identificados. Estos pilares representan subsectores o disciplinas dentro del *mine action* y son los que siguen: a) la educación sobre el riesgo de las minas; b) el desminado humanitario, incluyendo actividades conexas, tales como los estudios, levantamientos cartográficos,

⁵⁶ GENEVA INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMANITARIAN DEMINING (GICHD). *Guía de actividades relativas a las minas*. Ginebra: GICHD, 2004, p. 21.

⁵⁷ BILUKHA, Oleg O. y Muireann BRENNAN. «Injuries and Deaths Caused by Unexploded Ordnance in Afghanistan: Review of Surveillance Data, 1997-2002». [Http://bmj.bmjournals.com/cgi/contnl/hull/](http://bmj.bmjournals.com/cgi/contnl/hull/). 15 January 2005.

señalización, etc.; c) la asistencia a las víctimas, incluidas su rehabilitación y reintegración; d) la destrucción de arsenales; y e) las actividades de denuncia.

La educación sobre el riesgo de las minas se ha definido como «el proceso orientado a fomentar la adopción de un comportamiento más seguro por parte de los grupos de riesgo, y a facilitar la creación de vínculos entre las comunidades afectadas, otros componentes de las actividades relativas a las minas y otros sectores».⁵⁸

Respecto al desminado humanitario, *la guía de actividades relativas a las minas* del Centro Internacional de Ginebra para el desminado humanitario dice lo siguiente:

El desminado humanitario, componente esencial de las actividades relativas a las minas, abarca una serie de actividades para la limpieza y la remoción de minas y de municiones sin estallar. Estas incluyen estudios técnicos, levantamientos cartográficos, remoción de minas y municiones sin estallar, señalización, documentación posterior al desminado, contacto directo con las comunidades afectadas y traspaso de las tierras desminadas.⁵⁹

La asistencia a las víctimas comprende todas aquellas actividades que requieren los sobrevivientes de los incidentes de minas terrestres y de artefactos sin estallar, así como, en muchos casos, también sus familias y las comunidades afectadas. Estas actividades incluyen los primeros auxilios y la atención médica permanente, la rehabilitación física y psicológica, la reintegración social y económica y las políticas y leyes encaminadas a erradicar la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades laborales para los sobrevivientes.⁶⁰

174

La norma 3.202 de los IMAS define a la destrucción de arsenales como «un procedimiento de destrucción encaminado a reducir las existencias nacionales de un modo continuo». El término «existencias» se refiere a las minas y a los artefactos explosivos acumulados en los arsenales o almacenes militares.

En cuanto a las actividades de denuncia, estas se han asociado tradicionalmente a la campaña para la prohibición total de las minas antipersonal. Sin embargo, el término se ha extendido para abarcar todo esfuerzo dirigido a desarrollar normas jurídicas que permitan dar solución a problemas causados por las minas terrestres y los restos explosivos de guerra.

Todos estos conjuntos de actividades son aplicables tanto a las minas terrestres como a los restos explosivos de guerra. No es, sin embargo, la intención de este trabajo profundizar en estas actividades, lo que demandaría un estudio más extenso que el presente, pero es importante destacar que la ayuda internacional para las actividades relativas a las minas comprende todas estas actividades más otras vinculadas a las

⁵⁸ GENEVA INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMANITARIAN DEMINING (*GICHD*). Ob. cit., p. 85.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 67.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 101.

mismas, como, por ejemplo, la capacitación del personal local, el desarrollo de un programa y de planes nacionales o regionales para la acción antiminas, la adopción de una legislación nacional, el establecimiento de normas nacionales basadas en los IMAS, la búsqueda de fondos para financiar los programas, etc.

En cuanto al volumen de la ayuda internacional a las actividades relativas a las minas, el informe final de la Primera Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención de Ottawa⁶¹ señala que:

[...] desde que se estableció la Convención se han recaudado más de 2,200 millones de dólares de los EE.UU para ayudar a los Estados a cumplir los objetivos trazados en ella. Son casi 40 los Estados Partes que han hecho contribuciones para la acción antiminas,⁶² sin contar algunos otros Estados que no son partes en la Convención y organizaciones internacionales. La cuantía de los fondos recaudados a escala mundial se ha mantenido bastante constante en los últimos años, hecho notable si se tiene en cuenta que la conciencia pública del problema de las minas llegó a su apogeo en 1997.

Se debe entender que los montos señalados se refieren en realidad a donaciones hechas para actividades relativas a las minas en general, y no exclusivamente para los restos explosivos de guerra, ya que muchos países donantes no suelen hacer esta distinción al efectuar sus donaciones, en particular cuando están dirigidas a programas de educación sobre el riesgo o de asistencia a las víctimas. En cuanto al desminado, es posible encontrar una mayor distinción entre la ayuda a la limpieza de minas y la ayuda a la limpieza de restos explosivos de guerra, especialmente entre los donantes, pero, por lo general, esta distinción es más sutil que evidente.

Esta ayuda no se presta necesariamente de manera bilateral. Los donantes suelen actuar a mediante intermediarios como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el CICR, ONG nacionales o internacionales, el GICHD u otros actores humanitarios.

Un monto importante de las contribuciones internacionales para las actividades relativas a las minas se lleva a cabo a través de fondos del Sistema de las Naciones Unidas, en particular del Fondo Fiduciario Voluntario de la Asistencia para la acción antiminas que administra UNMAS. En el 2004, diecinueve gobiernos, la Comisión Europea, la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (OCHA) y una organización privada sin fines de lucro⁶³ contribuyeron al fondo con 43'181,800 dólares americanos.⁶⁴

⁶¹ La Conferencia se reunió en Nairobi, Kenia, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2004.

⁶² La expresión «acción antiminas» es una traducción literal de *mine action*, que también se viene empleando como sinónimo de «actividades relativas a las minas».

⁶³ *Roots for Peace*.

⁶⁴ Informe anual de UNMAS 2004.

Se podría decir, a modo de conclusión de este apartado, que los problemas relacionados con los restos explosivos de guerra han motivado una respuesta de parte de la comunidad internacional de donantes similar a la de las minas antipersonales, hasta el punto que la mayoría de las veces pueden estar confundidas. La creación relativamente reciente (fines de los años 80) del sector denominado actividades relativas a las minas o acción antiminas es una manifestación de esa respuesta. La entrada en vigor y la aplicación de la Convención de Ottawa han beneficiado, asimismo, a los países y territorios afectados por los restos explosivos de guerra, ya que al brindar a la asistencia y cooperación internacionales a este sector un impulso adicional ha permitido una recaudación internacional de más de 200 millones de dólares americanos por año desde 1997.

Sin embargo, pese a la similitud de las preocupaciones humanitarias, no es sino hasta fines de 2003 que la comunidad internacional adoptará un instrumento jurídico internacional dirigido a reducir los problemas que generan los restos explosivos de guerra.

El Protocolo V sobre los restos explosivos de guerra comprende disposiciones dirigidas a promover la asistencia y la cooperación internacionales, cuya redacción se ha basado en la experiencia existente en este campo y, de manera muy particular, en las disposiciones sobre la materia contenidas en la Convención de Ottawa. Corresponde ahora analizar este nuevo tratado de Derecho Internacional Humanitario.

6. Comentarios generales al Protocolo V

El 28 de noviembre de 2005, los Estados partes en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC) adoptaron un protocolo sobre restos explosivos de guerra, siendo el quinto protocolo adicional a este instrumento del Derecho Internacional Humanitario. Por esta razón, nos referiremos a este instrumento jurídico como el Protocolo V.

Este es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que trata la cuestión de los restos explosivos de guerra, a diferencia de las minas terrestres, que generan problemas humanitarios y socio-económicos similares, pero que están cubiertas por la Convención de Ottawa (1997) y el Protocolo II enmendado a la CCAC (1996). Por su parte, las minas marinas están reguladas por la Convención (VIII) relativa a la colocación de minas submarinas automáticas, de La Haya de 1907.

El Protocolo V fue negociado por un grupo de expertos gubernamentales constituido por la Segunda Conferencia de Examen de Estados Partes del CCAC en 2001, aunque el mandato inicial del grupo fue únicamente de discusión. La reunión de los Estados partes en la CCAC de noviembre de 2002 modificó este mandato por uno de negociación, sin indicar explícitamente si el producto final sería de naturaleza jurídicamente vinculante o no. Es recién hacia el final de las negociaciones que los Estados deciden que el instrumento será jurídicamente vinculante y adoptará la forma de un protocolo adicional a la CCAC.

La inexistencia de normas específicas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a los restos explosivos de guerra previa al Protocolo V no implica que las partes en un conflicto armado tuvieran un derecho irrestricto e ilimitado al empleo de artefactos explosivos. Toda arma y su empleo deben siempre ajustarse a los principios y reglas generales del DIH, como los principios de necesidad militar y las normas humanitarias aplicables al empleo de armas y medios de guerra. Muchos de estos principios originados en el DIH consuetudinario han sido recogidos por el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949,⁶⁵ tales como el principio de distinción (artículo 48), la regla contra los ataques indiscriminados (artículo 51), el principio de proporcionalidad (artículo 51), el principio de precauciones factibles (artículo 57), el principio de protección del medio ambiente (artículo 35) y el principio sobre los males superfluos o sufrimientos innecesarios (artículo 35). Todos estos principios son pertinentes a los restos explosivos de guerra y representan, en principio, un cuadro jurídico apropiado.

No existía en el Derecho Internacional vigente a la fecha de la adopción del Protocolo V ningún régimen jurídico único aplicable a los restos explosivos de guerra. No existía tampoco —ni existe todavía, aún con el Protocolo V— una reglamentación destinada de manera específica a determinados artefactos explosivos que pueden convertirse en restos explosivos de guerra. Por lo tanto, son los principios arriba enunciados los únicos que conformaban un marco jurídico para los restos explosivos de guerra. Sin embargo, salvo en aquellos casos fehacientes de uso de artefactos explosivos directamente contra la población civil,⁶⁶ que son claramente violatorios del Derecho Internacional Humanitario, la estricta conformidad con este Derecho en el empleo de municiones está sujeta, en primer lugar, a la interpretación por parte de los propios usuarios.

177

Esto significa que, en algunos casos, aquello que un usuario podría considerar como empleo legítimo de determinadas municiones, otro país o entidad podían considerarlo de manera diferente. Un ejemplo reciente de esta situación se refiere al empleo de submuniciones lanzadas mediante artillería por el Reino Unido y los Estados Unidos en Iraq.⁶⁷ Ambos países han declarado que el uso de las mismas ha sido conforme a las normas y principios del DIH. Sin embargo, Human Rights Watch estima que el empleo de dichas municiones no ha sido el más adecuado, y que se han generado daños colaterales superiores a la ventaja militar obtenida con su uso.⁶⁸

El Protocolo V brinda reglas específicas dirigidas a reducir el impacto negativo de los restos explosivos de guerra y a asegurar una rápida respuesta de las partes implicadas en el conflicto, así como de la comunidad internacional de donantes en su conjunto.

⁶⁵ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).

⁶⁶ Por ejemplo, en Eritrea, Etiopía o Sudán.

⁶⁷ Este caso también ha sido mencionado en el apartado 4.

⁶⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*. Washington, Human Rights Watch: 2004.

Algunos de los Estados participantes en las discusiones y negociaciones, así como las ONG y el CICR, esperaban que el texto del instrumento que sería luego el Protocolo V comprendiera normas que prohibieran, restringieran o limitaran el empleo de determinadas municiones y establecieran la obligatoriedad de emprender mejoras en el diseño de ciertas municiones con el objeto de reducir las posibilidades que estas se conviertan en restos explosivos de guerra.

La delegación suiza, por ejemplo, propuso que las submuniciones empleadas en los conflictos contuvieran dispositivos para su autodesactivación y autodestrucción, de modo tal que si algunas de las submuniciones no explotaban al hacer impacto, estas se autodestruyeran o quedaran desactivadas en un plazo determinado, haciéndose, al menos teóricamente, inofensivas. Por su parte, el CICR propuso que se prohibiera el empleo de municiones de racimo contra objetivos militares que se encontraran dentro de concentraciones de personas, a fin de reducir considerablemente los posibles daños colaterales en la población y las propiedades civiles.

No fue posible alcanzar consenso alguno sobre la base de menciones a tipos específicos de municiones, en particular a las municiones de racimo y sus submuniciones. Por ello, el Protocolo V se centró fundamentalmente en «medidas correctivas de carácter genérico para después de los conflictos con el objeto de reducir al mínimo los riesgos y efectos de los restos explosivos de guerra»,⁶⁹ aunque incluye también algunas medidas preventivas voluntarias de carácter genérico para mejorar la fiabilidad de las municiones y reducir al mínimo la existencia de restos explosivos de guerra.

178

La imposibilidad de incluir en el Protocolo disposiciones del tipo de las propuestas por Suiza o por el CICR motivó a que este último CICR, varias ONG y un número creciente de Estados partes de la CCAC consideraran la necesidad de dar un paso adicional a la adopción del Protocolo V mediante prohibiciones o restricciones al empleo de ciertas municiones a efectos de garantizar una mayor protección, sobre todo pero no únicamente, de los civiles durante el conflicto. Este es, sobre todo, el caso de las municiones de racimo. Al respecto, el CICR señala:

Las normas de derecho internacional humanitario anteriormente mencionadas se aplican claramente a las municiones de racimo y están destinadas a evitar sus posibles efectos indiscriminados. El Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra ha contribuido en parte a reducir los peligros de los REG (incluidas las submuniciones sin estallar) al concluir las hostilidades. Sin embargo, habida cuenta de las características específicas de las municiones de racimo, es poco probable que se apliquen adecuadamente las normas generales de manera clara y sistemática para limitar su impacto durante un ataque.⁷⁰

⁶⁹ Preámbulo del Protocolo V.

⁷⁰ Documento CCW/GGE/XI/WG.1/WP.7, titulado *Principios y normas existentes del derecho internacional humanitario aplicables al empleo de municiones que puedan convertirse en*

A pesar de estas (y otras) limitaciones, el Protocolo V es un instrumento progresivo que establece reglas que, de aplicarse de manera efectiva y universal, podrían ayudar a reducir significativamente los problemas generados por los restos explosivos de guerra.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario, el Protocolo V es también un instrumento innovador, en especial en el contexto de la CCAC, y un instrumento que construye sobre la base del DIH existente en el área de las armas convencionales; y, de manera muy particular, sobre la base de la Convención de Ottawa en materia de minas antipersonal.

En cuanto a su carácter innovador en el contexto de la CCAC, el Protocolo V es el único protocolo que trata, más bien, de un tipo de problemática generada por ciertas armas convencionales que de un tipo específico de estas armas. El Protocolo I a la CCAC trata sobre armas cuyo efecto principal es lesionar mediante fragmentos que no puedan localizarse por rayos x en el cuerpo humano; el Protocolo II y su enmienda de 1996 se refieren a las minas, las armas trampa y otros artefactos; el Protocolo III es sobre las armas incendiarias y el Protocolo IV trata de las armas láser cegadoras.

La CCAC misma establece que los Estados partes podrán «[...] proponer protocolos adicionales sobre otras categorías de armas convencionales no comprendidas en los Protocolos existentes».⁷¹ Esta situación generó cierta discusión respecto a si un protocolo sobre restos explosivos de guerra cabría dentro del alcance de esta disposición al no tratar específicamente de un tipo determinado de armas. Los negociadores, sin embargo, prefirieron no ahondar mucho en este debate técnico-jurídico e interpretaron la citada disposición de una manera más amplia, por lo que decidieron adoptar el nuevo tratado como un protocolo adicional a la CCAC.

179

El Protocolo V es un instrumento del DIH que va más allá del conflicto, ampliando de esta manera el ámbito de aplicación clásico del DIH. Sus disposiciones se aplican principalmente a un contexto de post-conflicto, según hace hincapié el preámbulo. No obstante, contiene también algunas importantes disposiciones de necesaria aplicación durante el conflicto, en particular, aquellas referidas al registro y conservación de la información sobre el empleo o el abandono de artefactos explosivos.⁷² Las prácticas óptimas voluntarias contenidas en el Anexo Técnico del Protocolo son para aplicarse mayormente antes y durante las hostilidades.

Los negociadores decidieron, asimismo, que el Protocolo se aplicaría tanto a los conflictos internacionales (regla general) como a los conflictos internos. Cabe, en tal

restos explosivos de guerra, presentado en el 11° período de sesiones del grupo de expertos gubernamentales de Estados Partes en la CCAC (Ginebra, 2 al 12 de agosto de 2005). REG significa restos explosivos de guerra.

⁷¹ Artículo 2, párr. 2. a) del Protocolo v.

⁷² Artículo 4, párr. 1 del Protocolo v.

sentido, tener en cuenta lo establecido en el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y en el párrafo 4 del artículo 1 del Protocolo Adicional I a dichos Convenios.⁷³ Este último dice:

Las situaciones a que se refiere el párrafo precedente comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.⁷⁴

Si bien esta ampliación del ámbito de aplicación está comprendida en la enmienda a la CCAC de 2001, la cual establece que las disposiciones sobre el ámbito de aplicación no se interpretarán en perjuicio de los protocolos adicionales adoptados a partir de 2002, como es el caso del Protocolo V. Es decir, que los negociadores de todo nuevo protocolo adicional a la CCAC son los que tienen que decidir si el ámbito de dicho instrumento específico será ampliado para cubrir los conflictos internos.

El Protocolo V incorpora en su texto normas relativas a la asistencia y la cooperación análogas a las existentes en la Convención de Ottawa, pero que son novedosas en el régimen del CCAC. De manera especial, es importante destacar la disposición referida a la asistencia que todo Estado Parte no interviniente en el conflicto, y que esté en condiciones de hacerlo, debe brindar para la atención, rehabilitación y la reintegración social y económica de las víctimas de los restos explosivos de guerra.⁷⁵ Esta disposición es muy similar a la contenida en el artículo 6, párrafo 3, de la Convención de Ottawa.

7. Antecedentes y negociación del Protocolo V

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de 1983, sería el primer llamado internacional para hacer frente al problema de los restos explosivos de guerra.⁷⁶ Este informe fue la base para resoluciones periódicas en la Asamblea General de las Naciones Unidas en los años ochenta del siglo pasado. Sin embargo, este llamado no trascendió en el intento de desarrollar reglas específicas sobre la materia. Evitar el espinoso tema de la determinación del principal

⁷³ Artículo 1, párr. 3 del Protocolo V.

⁷⁴ Artículo 1, párr. 4 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

⁷⁵ Artículo 8, párrafo 2 del Protocolo V.

⁷⁶ MARESCA, LOUIS. «A New Protocol on Explosive Remnants of War: The History and Negotiation of Protocol V to the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons». *Revue Internationale de la Croix Rouge – Débat humanitaire: dorit, politiques, action*. Décembre 2004, Vpéume 86, n.º 856. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, p. 817.

responsable de la limpieza y remoción de restos explosivos de guerra pudo haber disuadido a los miembros de la ONU de profundizar en el tema.

El tema no volvería a ser tratado hasta acercarse la fecha prevista para la Segunda Conferencia de Examen de la CCAC, en diciembre de 2001. Para entonces, el CICR y la ONG Landmine Action (UK) habían preparado estudios con el objeto de crear conciencia sobre los problemas generados por los restos explosivos de guerra. En esta época, surge el llamado del CICR a una moratoria del uso de submuniciones y a desarrollar nuevas reglas internacionales para hacer frente a los problemas humanitarios causados por los restos explosivos de guerra.

En setiembre de 2000, el CICR organizó una reunión de expertos con el objeto de proponer que los problemas causados por los restos explosivos de guerra sean incluidos en el programa de trabajo de la Segunda Conferencia de Examen. El CICR presentó un informe y propuestas al respecto a la Primera Reunión del Comité Preparatorio de la Conferencia, e incluyeron la recomendación de negociar un nuevo protocolo sobre los restos explosivos de guerra.

En la referida reunión hubo un amplio respaldo a la inclusión de este tema en el programa de trabajo de la Conferencia de Examen. Los Países Bajos asumieron el liderazgo entre los Estados Partes para alcanzar este objetivo y, con el auspicio de otros 26 países, presentaron un documento de trabajo dirigido a estructurar las discusiones sobre los restos explosivos de guerra en las siguientes dos reuniones del Comité Preparatorio.

La Segunda Conferencia de Examen, reunida en Ginebra del 11 al 21 de diciembre de 2001, incluyó el tema de los restos explosivos de guerra en su programa de trabajo. La Conferencia estableció un grupo de expertos gubernamentales con dos coordinadores para guiar los trabajos del mismo en los temas de restos explosivos de guerra y minas distintas de las antipersonales.

El Embajador Chris Sanders, de los Países Bajos, fue elegido coordinador para los restos explosivos de guerra, hecho que implicó un reconocimiento al liderazgo ejercido tanto por él como por su país en este tema. El mandato de la Conferencia de Examen respecto a los restos explosivos de guerra fue el siguiente:

Examinar todas las medidas y propuestas sobre la cuestión de los restos materiales explosivos de guerra. En este contexto el Grupo examinará todos los factores, las medidas y propuestas apropiados, en especial:

1. Los factores y municiones susceptibles de provocar problemas humanitarios a raíz de un conflicto.
2. Las mejoras técnicas y otras disposiciones en relación con los tipos de municiones pertinentes, incluidas las submuniciones, que podrían reducir el riesgo de que tales municiones se convirtieran en restos materiales explosivos de guerra.
3. La adecuación del derecho internacional humanitario vigente para reducir al mínimo los peligros que, en el período posterior al conflicto, representan los restos materiales explosivos de guerra para la población civil y militar.

4. Disposiciones para alertar a la población civil de las zonas afectadas por los restos materiales explosivos de guerra, la remoción de los restos materiales explosivos de guerra, el rápido suministro de información que permita proceder en fecha temprana y en condiciones de seguridad a la limpieza de esos restos, asistencia y cooperación, y cuestiones y responsabilidades conexas;
5. Asistencia y cooperación.

El Coordinador emprenderá su labor de manera eficiente para presentar sus recomendaciones, adoptadas por consenso, en fecha temprana para su examen por los Estados Partes, incluida la conveniencia de negociar uno o más instrumentos jurídicamente vinculantes sobre los restos materiales explosivos de guerra y otros planteamientos.⁷⁷

El grupo de expertos se reunió en tres oportunidades durante 2002, por un total de cinco semanas. Conforme las deliberaciones fueron progresando, se fueron identificando aquellas áreas donde un consenso era posible o deseable alcanzar. Estas áreas fueron: la limpieza de los restos explosivos de guerra, el intercambio de información para facilitar la limpieza y la educación sobre los riesgos de los restos y las medidas de alerta a la población civil.

Se hizo evidente, asimismo, que sería muy difícil alcanzar un consenso respecto de medidas referidas a tipos específicos de artefactos o municiones, como las propuestas por Suiza⁷⁸ o el CICR con relación a las submuniciones. Dichas propuestas merecieron el significativo apoyo de varias delegaciones, pero también recibieron muchas reservas por parte de delegaciones como las de China, Federación Rusa y Paquistán, debido a los altos costos que implica incluir mecanismos de autodestrucción y autodesactivación en la submuniciones.

En lo que respecta a la propuesta del CICR, países como los Estados Unidos y la Federación Rusa no consideraron necesario que se acordaran reglas específicas aplicables a la selección del objetivo durante el empleo de submuniciones.

En su tercera reunión de trabajo, el grupo acordó recomendar a la Reunión de los Estados Partes de la CCAC, que se reuniría inmediatamente después, el inicio de negociaciones para un instrumento sobre restos explosivos de guerra. Dicha reunión de Estados Partes adoptó el siguiente mandato para los trabajos del grupo de expertos gubernamentales en 2003, acerca del tema de los restos explosivos de guerra:

- a) i) Negociar un instrumento sobre medidas correctivas posteriores a los conflictos de carácter genérico que reduciría los riesgos de los REG. Estas medidas se basarían en una definición amplia que abarcaría la mayoría de los tipos de municiones explosivas, con excepción de las minas. Habría que incluir las municiones abandonadas. En estas negociaciones, habría que considerar cuestiones relativas, en particular,

⁷⁷ Documento final de la Segunda Conferencia de Examen de la CCAC. Documento: CCW/CONF.II/2.

⁷⁸ Documento CCW/CONF.II/PC.3/WP.4.

a la responsabilidad de la remoción, los REG existentes, información para facilitar la remoción y la educación sobre el peligro de los REG, alertas a la población civil, asistencia y cooperación, y un marco para la celebración de consultas periódicas de las Altas Partes Contratantes. En estas negociaciones se establecería el alcance de este instrumento en armonía con el artículo I de la Convención, enmendado en la Segunda Conferencia de Examen.

ii) Explorar y determinar si en estas negociaciones podrían abordarse con éxito medidas genéricas preventivas para mejorar la fiabilidad de las municiones que correspondan a la definición amplia convenida, mediante prácticas idóneas voluntarias relativas a la gestión de la fabricación, el control de calidad, la manipulación y el almacenamiento de las municiones. El intercambio de información, la asistencia y la cooperación serían elementos importantes de esas prácticas idóneas.

b) Aparte de las negociaciones previstas en los párrafos que anteceden: seguir examinando la aplicación de los principios existentes del derecho humanitario internacional y seguir estudiando, con un enfoque flexible, medidas preventivas posibles destinadas a mejorar el diseño de ciertos tipos concretos de municiones, incluidas las submuniciones, con vistas a minimizar el riesgo humanitario que supondría la transformación de esas municiones en REG. El intercambio de información, la asistencia y la cooperación serían parte de este trabajo.

c) En el contexto de las actividades descritas *supra*, podrían celebrarse reuniones de expertos militares para proporcionar asesoramiento en apoyo de estas actividades.⁷⁹

Como puede apreciarse, el mandato claramente indicaba las áreas donde un consenso se estimaba posible, como la limpieza de restos explosivos de guerra, la facilitación de la información y las medidas de alerta a la población civil (parte a) i) del mandato), las áreas donde un consenso todavía podía emerger, como las referidas a medidas preventivas de carácter genérico (parte a) ii) del mandato) y las áreas que quedaban fuera de todo instrumento pero que podían continuar siendo discutidas, como, por ejemplo, las mejoras de las submuniciones.

El mandato, sin embargo, no precisó la naturaleza misma del instrumento; vale decir, si este sería un instrumento jurídicamente vinculante o únicamente un instrumento político, como es el caso de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Reunión de los Estados Partes de 2002 volvió a elegir como coordinador del grupo para los restos explosivos de guerra al embajador Chris Sanders, quien presidió, por lo tanto, las negociaciones del instrumento. Las negociaciones tuvieron lugar nuevamente en tres oportunidades en el 2003. El embajador Sanders preparó sucesivos borradores de texto que, gracias al resultado de sus intensas consultas de todo tipo, fueron mostrando de manera progresiva la forma que podría adoptar el futuro instrumento.

⁷⁹ Informe de la Reunión de Estados Partes de la CCAC. Documento: CCW/MSP/2002/2.

Tal vez el mayor escollo en las negociaciones surgió por la cuestión de la responsabilidad respecto de las actividades de limpieza de los restos explosivos de guerra y otras actividades conexas. Algunas de las delegaciones, incluyendo, particularmente, a China, la Federación Rusa y Paquistán, consideraban que debía aplicarse el principio de «el que usa paga». Este principio, análogo al de «el contaminador paga» existente en el derecho ambiental, existe para el caso de las minas en el Protocolo II enmendado y está recogido de alguna manera en el artículo 10 de dicho tratado. Otras delegaciones, incluyendo las de la mayor parte de países industrializados, muchos de los cuales son importantes donantes para la asistencia a las actividades relativas a las minas, consideraron que era excesivo introducir una disposición de este tipo en el texto del instrumento. Dichos países no querían obligarse a asumir compromisos financieros ilimitados y no consideraban justo convertirse en los únicos responsables de la limpieza de los restos explosivos de guerra en un país que bien podría haber sido el causante del conflicto que llevó al empleo de dichas municiones. Estos países consideraban que el principio rector debería ser el de la cooperación.

Este *impasse* se mantuvo hasta el final de las negociaciones y fue el más difícil de superar. No fue hasta que se encontró una solución aceptable para todos, que los negociadores decidieron que el instrumento sería uno de naturaleza jurídicamente vinculante.

8. Comentarios al texto del Protocolo V

A continuación se pasa a comentar las principales disposiciones del Protocolo V.

8.1. Preámbulo

El Protocolo V tiene un preámbulo, once artículos y un anexo técnico dividido en tres secciones. Es el único protocolo adicional a la CCAC que cuenta con un preámbulo y el segundo en contar con un anexo técnico.⁸⁰ La razón para incluir un preámbulo reside en la necesidad de aclarar desde las primeras líneas de lectura del texto la naturaleza mixta de este instrumento, habida cuenta que el texto principal del mismo es jurídicamente vinculante y el Anexo Técnico es únicamente voluntario.

La naturaleza mixta del protocolo se origina en la imposibilidad de los negociadores para ponerse de acuerdo en incluir o no en el texto las medidas preventivas de carácter genérico y voluntario que habían identificado. Existía la voluntad general de mantener dichas medidas en el texto del instrumento, pero no todos estaban seguros de la conveniencia de incluir medidas de este tipo al lado de disposiciones jurídicamente vinculantes. Finalmente, se decidió incluir dichas medidas voluntarias en un Anexo Técnico al texto principal del protocolo.

⁸⁰ El Protocolo II enmendado sobre minas, armas trampa y otros artefactos cuenta también con un anexo técnico, pero este es jurídicamente vinculante.

Cabe señalar que algunos países (Francia en particular) no estaban inicialmente en favor de incluir medidas de carácter voluntario en un tratado internacional; no tanto por razones de naturaleza sustantiva sino de procedimiento. La combinación de disposiciones jurídicamente vinculantes y prácticas óptimas en un mismo texto les parecía, en principio, extraña y poco usual. El preámbulo sirve para aclarar esta situación y su inclusión en el texto puede considerarse, en gran medida, como una concesión a Francia.⁸¹

8.2. Ámbito de aplicación

El artículo 1 determina el ámbito de aplicación del protocolo. El inciso 2 de este artículo claramente señala que el protocolo se aplicará a los restos explosivos de guerra en el territorio de los Estados partes,⁸² incluyendo sus aguas interiores. Este inciso anticipa ya otras disposiciones posteriores en el texto más sustantivas y que reflejan de manera más directa el principio de la responsabilidad principal de los Estados partes por los restos explosivos de guerra que se encuentran bajo su territorio, independientemente de quién los haya empleado durante el conflicto.

El inciso 3 del artículo 1 se refiere a la aplicación del Protocolo V tanto a los conflictos internacionales como a los conflictos internos. Como se explicó anteriormente, la enmienda al artículo 1 por la Segunda Conferencia de Examen de Estados Partes en el CCAC, de 2001, amplió el ámbito de aplicación de la CCAC y el de todos los protocolos existentes hasta entonces para abarcar los conflictos internos, pero se dejó en manos de los negociadores de los futuros protocolos el decidir cuál sería el ámbito de aplicación para cada caso. En relación con los restos explosivos de guerra, los negociadores optaron por aplicar el Protocolo a conflictos tanto internacionales como internos. Sin embargo, en lugar de emplear una fórmula sencilla y práctica, se prefirió una fórmula un tanto engorrosa que nos remite primero al artículo 1 de la CCAC, el cual a su vez nos remite a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, así como a su Protocolo Adicional I. Esta situación se explica por la necesidad de mantener un mínimo de consistencia entre textos del DIH que se encuentran estrechamente vinculados. Quedan excluidas del ámbito de aplicación «las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos de violencia y otros actos análogos que no son conflictos armados».⁸³

También, para cubrir ambos tipos de conflicto (internacionales e internos), varias de las disposiciones del Protocolo hacen referencia a obligaciones de «las Altas Partes Contratantes y las partes en un conflicto armado».⁸⁴

⁸¹ MARESCA, Louis. Ob. cit., p. 832.

⁸² El Protocolo V emplea la expresión «altas partes contratantes» en lugar de Estados partes. Ambos son sinónimos, aunque la expresión «altas partes contratantes» no suele emplearse en los tratados más recientes. Si este es el caso aquí, es fundamentalmente para mantener una cierta coherencia con la terminología empleada en la CCAC.

⁸³ Artículo 1, inciso 2 de la CCAC.

⁸⁴ Véanse artículos 3, 4, 5 y 6.

Las obligaciones más importantes en el Protocolo V están contenidas en los artículos 3, 4, 5 y 8, que solo se aplican a los restos explosivos de guerra generados luego de la entrada en vigor de este instrumento para el Estado parte en cuyo territorio se encuentran estos restos. Esto quiere decir que el Protocolo V se orienta fundamentalmente al futuro; aún cuando el artículo 7 del protocolo pretende servir de marco normativo para promover la asistencia respecto de los restos explosivos de guerra preexistentes. El inciso 4 del artículo excluye expresamente a los «restos explosivos de guerra existentes» de la aplicación de los artículos 3, 4, 5 y 8 del Protocolo V.

8.3. Definiciones

Nos hemos referido con cierta amplitud a la cuestión de las definiciones en otro apartado de este trabajo, por lo que evitaremos repetirnos innecesariamente. Como se recordará, los negociadores decidieron que el término *restos explosivos de guerra* abarca tanto los artefactos sin estallar como los artefactos explosivos abandonados. El artículo 2 define estos dos términos a partir de la definición de artefactos explosivos, la que excluye expresamente las minas, las armas trampa y otros artefactos comprendidos en el Protocolo II enmendado de la CCAC y, de manera implícita, también a las minas antipersonal, que están comprendidas en la Convención de Ottawa. También se explicó con anterioridad la razón de esta exclusión, pese a que el término restos explosivos de guerra se estuvo empleando por cierto tiempo para cubrir tanto artefactos sin estallar como minas terrestres. La definición básica de artefactos explosivos excluye también las municiones que no sean convencionales, por ejemplo las de las armas de destrucción en masa, tales como las armas nucleares, biológicas, químicas o radiológicas.

186

El artículo 2 define también lo que son los restos explosivos de guerra existentes, para los cuales no son de aplicación algunos artículos sustantivos de este instrumento jurídico (artículos 3, 4, 5 y 8).

8.4. Limpieza, remoción y destrucción de restos explosivos de guerra

Las normas sobre la limpieza, remoción y destrucción de restos explosivos de guerra constituyen una de las obligaciones centrales del Protocolo V. El artículo 3 hace recaer la responsabilidad principal de estas tareas en el Estado Parte o en la parte en el conflicto (por ejemplo, en un grupo armado rebelde) que controla el territorio en el cual se encuentran los restos explosivos de guerra.

En apartados anteriores, hemos discutido sobre la cuestión de la responsabilidad en estas tareas, los complicados aspectos de la misma y las dificultades en encontrarle una solución aceptable para todos. Las posiciones al respecto estaban divididas entre los que consideraban que la responsabilidad para la limpieza, remoción y destrucción de restos explosivos de guerra correspondía fundamentalmente a los usuarios de dichas municiones y aquellos que consideraban que una disposición de este tipo sería

impracticable e inaceptable y que, por lo tanto, la regla general debía ser que la responsabilidad resida en la parte en control del territorio donde se encuentran los restos.

Si bien es evidente que existe no solo una cierta lógica jurídica, que es asimismo empleada en el Protocolo II enmendado, sino también un cierto sentido ético en reconocer la responsabilidad del usuario por los peligros generados al emplear municiones que se convierten en restos explosivos de guerra, es claro también que una fórmula de ese tipo no hubiera servido de estímulo para fomentar la cooperación y la asistencia internacional entre los países donantes. Uno de los objetivos centrales del Protocolo V era, asimismo, el de servir de marco institucional para estimular la asistencia y cooperación internacional en este campo.

Para salir de este *impasse*, los negociadores decidieron privilegiar el enfoque de cooperación por encima del enfoque basado en la determinación de la responsabilidad. Este es un enfoque que se inspira en la Convención de Ottawa que, como ya lo hemos mencionado brindó un considerable impulso a la asistencia internacional a las actividades relativas a las minas. Al respecto, el artículo 5 de la Convención de Ottawa establece que «Cada Estado Parte se compromete a destruir, o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control [...]». Cabe, sin embargo, señalar que, en la mayoría de los casos, las minas antipersonales que se encuentran en un territorio han sido puestas por la propia parte en control del mismo; en cambio, en muchos casos los restos explosivos de guerra hallados en un territorio corresponden a municiones empleadas por un enemigo extranjero.

187

La fórmula definitiva respecto a la responsabilidad quedó plasmada en el inciso 1 del artículo 3, que reconoce la responsabilidad principal de cada parte en un conflicto sobre los restos explosivos de guerra que se encuentren en el territorio bajo su control, pero que también establece que los usuarios de los artefactos que se convirtieron en restos explosivos de guerra proporcionarán *cuando sea posible* asistencia técnica, financiera, material y de recursos humanos para facilitar las actividades de limpieza, remoción o destrucción, y otras actividades conexas, como, por ejemplo, la señalización. Si bien la obligación del usuario de proporcionar asistencia está debilitada por la frase «cuando sea posible», sirve a efectos de equilibrar el texto. En la práctica, se trata de una asistencia voluntaria, pero que, al quedar plasmada en el texto del Protocolo V, reconoce el deber de cooperación por parte del usuario. El tiempo dirá si esta fue o no una sabia decisión por parte de los negociadores.

El artículo 3 en sus incisos 2 y 3 extiende la obligación principal de limpiar, remover y destruir restos a otras tareas conexas, también necesarias, tales como la señalización, el establecimiento de prioridades en las zonas afectadas que representan un grave riesgo humanitario, el estudio y la evaluación de la amenaza que representan los restos explosivos de guerra y la movilización de recursos.

El inciso 4 reconoce el valor de las normas internacionales de actividades relativas a las minas (IMAS) como guía para llevar a cabo las tareas indicadas en este artículo.

8.5. Registro, conservación y transmisión de la información

La falta de registros sobre el empleo de municiones que se han convertido en artefactos sin explotar o, existiendo estos, la negativa de transmitir dicha información son factores que demoran y hacen más difíciles las actividades relativas a las minas luego del cese de hostilidades, particularmente en lo que respecta a la limpieza y remoción de los restos explosivos de guerra y a la educación sobre el riesgo de los mismos.

La necesidad de emplear registros, conservarlos y luego transmitir la información contenida en aquellos a las entidades que se encargarán de la limpieza y otras actividades relativas a los restos explosivos de guerra ha sido reiterada en varias oportunidades por las organizaciones y agencias humanitarias durante las deliberaciones y negociaciones del grupo de expertos gubernamentales. Así lo han manifestado, por ejemplo, UNMAS, el CICR, el GICHD o la ONG Landmine Action (UK). En el caso de UNMAS, esta agencia señaló que entre los factores que obstaculizaron la remoción de submuniciones sin estallar en Kosovo se encontraba el que los informes que habían sido presentados a la ONU eran incompletos, inexactos e, incluso, contradictorios.⁸⁵ Por esta razón, UNMAS indicó que la información necesaria para facilitar las operaciones de remoción debe referirse a la localización de las municiones, el número y tipo de municiones utilizadas, las especificaciones técnicas de las municiones y los procedimientos de neutralización, desarme y/o destrucción.

188

El artículo 4 establece la obligación de los usuarios de las municiones, así como de aquellos que han abandonado artefactos explosivos, de registrar y mantener la información (inciso 1) y luego transmitir dicha información, de manera directa o indirecta, a las partes en control del territorio donde se encuentren los restos explosivos de guerra (inciso 2). Está claro que el registro y mantenimiento de la información son actividades que se deben de llevar a cabo, incluso, durante las hostilidades activas; en cambio, la obligación de transmitir la información corresponde fundamentalmente a la etapa posterior al conflicto.

Los negociadores no pudieron ponerse de acuerdo respecto a cuál era exactamente el tipo de información que debería registrarse, mantenerse y transmitirse y, por lo tanto, incluirse en el texto principal del protocolo. Para ello, los más conservadores arguyeron algunas razones vinculadas a la seguridad nacional para no incluir el contenido preciso de la información en el texto principal del protocolo. Sin embargo, en reconocimiento a la necesidad de brindar cierta luz respecto del tipo de información necesaria para facilitar la rápida señalización, limpieza, remoción y destrucción de restos explosivos de guerra, así como para la educación sobre los riesgos, se elaboró un

⁸⁵ Documento de trabajo preparado por John Flanagan, ex director del Programa de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas en Kosovo, para el Servicio de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas, presentado durante el segundo período de sesiones del grupo de expertos gubernamentales del CCAC (15-26 de julio de 2002) (CCW/GGE/II/WP.13).

listado de lo que debía tratar de contener dicha información y se le incluyó en la primera parte del Anexo Técnico del Protocolo V. Como se sabe, el Anexo Técnico no es jurídicamente vinculante, pero constituye una serie de prácticas óptimas que son por lo menos altamente recomendables. El inciso 3 del artículo 4 simplemente insta a los Estados a tener en cuenta la parte 1 del Anexo Técnico.

La primera parte del Anexo Técnico indica la información que cada Estado debe *tratar* de registrar, almacenar de manera que sea posible recuperarla y transmitir *teniendo en cuenta los intereses de seguridad y otras obligaciones*. En general, dicha información cubre lo indicado por UNMAS durante la segunda reunión del grupo de expertos gubernamentales, con el añadido del método de identificación de los restos, con inclusión de su color, tamaño, forma y de otras señales definitivas.

Es interesante constatar que, mientras el Artículo 4 del Protocolo V hace referencia tanto a los Estados Partes como a las partes en un conflicto armado, la parte 1 del Anexo Técnico hace referencia únicamente a los Estados. Sería importante averiguar si esto se debió a un olvido de los negociadores o si hubo alguna razón particular para excluir a las partes en los conflictos que no son Estados del ámbito de esta parte del Anexo Técnico. Nos inclinamos a considerar lo primero.

8.6. Protección de la población y objetos civiles

La rápida facilitación de la información sobre municiones por parte del usuario, permitirá alertar y educar a la población civil en la zona sobre los riesgos que representan los restos explosivos de guerra. Asimismo, permitirá un inicio más rápido de las labores de marcaje, limpieza, remoción y destrucción de restos explosivos de guerra, con lo que se protegerá a las personas y bienes civiles. Todas estas medidas, referidas en los artículos 3 y 4, constituyen medidas de precaución o, en todo caso, la facilitan.

189

El artículo 5, sin embargo, hace mención a otras precauciones que deben llevarse a cabo para proteger a la población y bienes civiles, tales como las advertencias, la educación sobre los riesgos, la señalización, el vallado y la vigilancia de las áreas afectadas por los restos explosivos de guerra. La Parte 2 del Anexo Técnico, titulada «Advertencias, educación sobre los riesgos, señalización, vallado y vigilancia», proporciona más detalle sobre dichas precauciones.

Respecto a los avisos o alertas, un documento preparado por el GICHD dice lo siguiente: «Los avisos constituyen la disposición puntual de la información caucionaria facilitada a la población civil con objeto de minimizar un riesgo inminente o en curso suscitado por los REG.⁸⁶ Los avisos suelen facilitarse con antelación o inmediatamente después de la utilización de las municiones. Los avisos suelen ser difundidos

⁸⁶ Véase la nota 70.

por los propios usuarios de las armas». ⁸⁷ Estos avisos pueden hacerse mediante diversos medios, como folletos, la radio y la televisión.

El Anexo Técnico del Protocolo v, en su Parte 2 dice que: «Las advertencias consisten en la facilitación puntual a la población civil de la información preventiva con objeto de reducir al mínimo los peligros que representan los restos explosivos de guerra».

En lo que respecta a la educación sobre los riesgos, si bien esto ya fue explicado en el apartado cinco sobre las actividades relativas a las minas y la asistencia internacional, es interesante referirse a lo que dice al respecto el Anexo Técnico en su Parte 2:

La educación sobre los riesgos facilitada a la población civil deberá consistir en programas de sensibilización a los peligros que propicien un intercambio de información entre las comunidades afectadas, las autoridades y las organizaciones humanitarias, a fin de que las comunidades afectadas estén informadas de la amenaza que representan los restos explosivos de guerra. Los programas de educación sobre los riesgos suelen ser una actividad a largo plazo.

La responsabilidad principal en este caso corresponde a los Estados partes y a las partes en control del territorio afectado por los restos explosivos de guerra, pero es evidente que dichas precauciones requieren de la participación del usuario, sea o no este el que esté en control del territorio afectado, para ser efectiva.

190

Este artículo no estipula cuándo podrán llevarse a cabo estas precauciones, lo que implica que las mismas pueden llevarse a cabo incluso antes o durante las hostilidades. Por ejemplo, una alerta de carácter general a la población puede realizarse poco antes del ataque o inmediatamente después del mismo, sin que haya que esperar al cese de las hostilidades.

El párrafo e) de la Parte 2 del Anexo Técnico indica que las «advertencias deberán hacerse lo antes posible, dependiendo del contexto y de la información disponible». También dice que una educación sobre los riesgos de los restos explosivos de guerra deberá sustituir a las advertencias tan pronto como sea posible. El párrafo h) de la parte 2 dice que la señalización, el vallado y la vigilancia de las zonas afectadas deberán llevarse también a cabo lo antes posible «y en cualquier momento durante el desarrollo de un conflicto y después de este».

Es interesante constatar cómo la educación sobre los riesgos, que es un pilar de las actividades relativas a las minas o de la acción antiminas, encuentra espacio en este instrumento. Esto se debe claramente a la influencia de la Convención de Ottawa, puesto que el Protocolo II enmendado no hace referencia a esta actividad en su texto.

⁸⁷ GICHD. *Difusión de avisos y facilitación de información sobre los peligros de los restos explosivos de guerra*. Documento de trabajo preparado por el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario. Junio de 2003. (Documento de trabajo CCW/GGE/V/WG.1/WP.3).

El párrafo 3 del artículo 6 de la Convención de Ottawa, sobre la cooperación y asistencia internacionales,⁸⁸ destaca este subsector de la acción antiminas, aunque lo hace bajo el nombre de «sensibilización sobre minas».⁸⁹ El Protocolo II enmendado hace referencia a las precauciones para proteger a las personas civiles en los párrafos 10 y 11 de su artículo 3, que menciona de manera no taxativa a «cercas, señales, avisos y vigilancia», pero no a la educación sobre los riesgos, sin que esto signifique que queda excluida.

También es interesante constatar que, a diferencia de la Parte 1 del Anexo Técnico, que únicamente hace mención a los Estados, la Parte 2 sí hace referencia a las partes en el conflicto sin limitarse a los Estados.

8.7. Protección de las organizaciones humanitarias

El artículo 6 se refiere a la protección de las misiones y organizaciones humanitarias contra los efectos de los restos explosivos de guerra. Estas deben ser protegidas por las partes en el conflicto cuando actúen en una zona bajo su control efectivo. Asimismo, el artículo 6 establece que, previa solicitud de la organización o misión humanitaria respectiva, las partes en el conflicto deben, en la medida de lo posible, facilitar información sobre la ubicación de los restos explosivos de guerra

Una propuesta inicial para este artículo casi reproducía el Artículo 12 del Protocolo II enmendado, que es bastante extenso. Los negociadores prefirieron finalmente una redacción más sencilla, propuesta por Australia, que indicaba que las disposiciones del artículo 6 del Protocolo v se aplicarán sin perjuicio del Derecho Internacional Humanitario vigente u otros instrumentos internacionales aplicables, ni de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que prevean un mayor grado de protección.

El artículo 6 no indica qué tipo de protecciones se pueden llevar a cabo. Louis Maresca dice al respecto que «(E)sta protección podría incluir, por ejemplo, la facilitación de un tránsito seguro por áreas peligrosas, el desminado de las carreteras a emplear y el suministro de información sobre rutas seguras en áreas de peligro».⁹⁰

⁸⁸ Habida cuenta la Convención de Ottawa prohíbe completamente el uso de las minas antipersonales, debe entenderse por qué no cuenta con un artículo sobre precauciones y por qué la educación sobre el riesgo es mencionada en el artículo sobre asistencia y cooperación.

⁸⁹ A partir de los primeros años de este siglo, la expresión «educación sobre los riesgos» (del inglés *mine risk education*), ha venido remplazando la expresión «sensibilización sobre minas» (del inglés *mine awareness*), en la jerga de la acción antiminas. Ambas expresiones deben ser entendidos como sinónimos.

⁹⁰ Traducción del autor a partir del siguiente texto original en inglés: «That protection could, for instance, include providing safe passage through dangerous areas, clearing roads where access is required and giving information on safe routes through dangerous areas». MARESCA, Louis. Ob. cit., p. 829.

8.8. Cooperación y asistencia, incluyendo la asistencia a las víctimas

El artículo 7 trata de la asistencia respecto de los restos explosivos de guerra existentes que, como se ha indicado antes, no están incluidos en el ámbito principal de aplicación del Protocolo V. En efecto, las disposiciones referidas a los artículos 3, 4 y 5 son solo aplicables, en principio, a los artefactos explosivos empleados luego de la entrada en vigor del Protocolo V para un Estado específico. El artículo 7 sirve para reconocer el derecho de los países afectados de pedir y recibir asistencia para hacer frente a los problemas creados por los restos explosivos y para alentar a los países que estén en condición de hacerlo a que proporcionen dicha asistencia. Estas disposiciones son aplicables a los Estados partes, independientemente de si tuvieron participación o no en el conflicto que generó los restos explosivos de guerra.

El artículo 8 se refiere principalmente a la cooperación y asistencia por parte de aquellos Estados partes que no han tenido participación en el conflicto, pero no excluye necesariamente a las partes en el conflicto. Las disposiciones contenidas en este artículo deben entenderse como voluntarias, pero están formuladas de tal manera que pueden ser interpretadas, por lo menos, como una fuerte invocación. La fórmula empleada en los dos primeros párrafos de este artículo es la siguiente «Cada Alta Parte Contratante que esté en condiciones de hacerlo proporcionará asistencia para [...]».

192 El contenido de ambos párrafos podría en principio haber sido fusionado en uno solo, puesto que su formulación es muy similar. Sin embargo, los negociadores prefirieron dedicar el párrafo 1 a la asistencia para la limpieza, remoción o destrucción de los restos explosivos de guerra, así como a la educación de la población civil sobre los riesgos y actividades conexas, y el párrafo 2 a la asistencia para la atención, la rehabilitación y la reintegración social y económica de las víctimas de los restos explosivos de guerra, con el objeto de poder destacar la importancia particular del problema de las víctimas.

La asistencia para la limpieza, remoción o destrucción de los restos explosivos de guerra se inspira tanto en el Protocolo II enmendado (artículo 11) como en la Convención de Ottawa (artículo 6). La asistencia para la educación sobre el riesgo de los restos explosivos de guerra se inspira únicamente en la Convención de Ottawa, puesto que, como se dijo al comentar el artículo 4, la educación sobre los riesgos —también llamada sensibilización sobre riesgos— no está expresamente incluida en el Protocolo II enmendado. Esto pudo deberse a que la importancia de la educación sobre los riesgos dentro de la acción antiminas no era todavía suficientemente reconocida al tiempo de la enmienda del Protocolo II en 1996.

La asistencia a las víctimas es una novedad positiva en el texto del Protocolo V y en el régimen de la CCAC. Para cuando el Protocolo V fue negociado, la asistencia de las víctimas era ya un pilar reconocido de las actividades relativas a las minas. Asimismo, la Convención de Ottawa, en la cual se inspira este elemento —el párrafo 3 del artículo 6 de la Convención de Ottawa es muy similar al párrafo 2 del artículo 8

del Protocolo V— estuvo motivado fundamentalmente por la tragedia humana generada por las minas en la vida y la salud de cientos de miles de personas.

En algún momento de las negociaciones, se pretendió dedicar un artículo específico a la asistencia a las víctimas en el texto del instrumento sobre los restos explosivos de guerra.⁹¹ Sin embargo, la reticencia inicial de la delegación de los Estados Unidos de incluir disposiciones sobre esta actividad solo pudo ser vencida en parte acordándose, finalmente, incluir una cláusula sobre la asistencia a las víctimas como parte de un artículo sobre cooperación y asistencia⁹² en lugar de todo un artículo sobre el particular.

Los demás incisos del artículo 8 corresponden a la asistencia financiera, incluyendo, a través del fondo fiduciario de las Naciones Unidas y otros fondos de esta organización⁹³ (inciso 3), al intercambio de equipo, material, información científica y tecnológica (inciso 4), a la información que podrá proporcionarse a la bases de datos pertinentes sobre actividades relativas a las minas⁹⁴ (inciso 5), a las solicitudes de asistencia (inciso 6) y al tratamiento de las solicitudes por parte de las Naciones Unidas (inciso 7).

8.9. Medidas preventivas de carácter genérico

Varias delegaciones⁹⁵ de Estados y de ONG, así como el CICR, consideraron que era muy importante incluir medidas de este tipo en el texto principal del protocolo, a fin de reducir los riesgos de que los artefactos explosivos se conviertan en restos explosivos durante el conflicto. En general, el tema de las mejoras técnicas ha sido bastante discutido por el grupo de expertos gubernamentales, tanto antes como después de la adopción del Protocolo V. Hoy en día sigue siendo parte del mandato del grupo. Como los negociadores del Protocolo V no pudieron ponerse de acuerdo respecto de si las medidas preventivas identificadas durante las deliberaciones debían ser jurídicamente vinculantes o no, se decidió incluir dichas medidas en el Anexo Técnico que, como sabemos, constituye un conjunto de prácticas óptimas.

A fin de que dichas medidas puedan ser al menos consideradas como altamente recomendables, pese a su carácter voluntario, se redactó el artículo 9 del texto principal del Protocolo. Este artículo alienta a los Estados Partes a adoptar medidas preventivas

⁹¹ Propuesta de Sudáfrica.

⁹² Tal como se da en la Convención de Ottawa.

⁹³ Este fondo es administrado por UNMAS.

⁹⁴ La red de información electrónica sobre minas (E-MINE) reemplazó a la base de datos sobre remoción de minas creada por el Departamento de Asuntos Humanitarios en 1995. Sirve de depositario central de toda la información relacionada con las minas y los restos explosivos de guerra elaborada por las Naciones Unidas y por agentes externos. Se accede a E-MINE por Internet, en la dirección < www.mineaction.org >.

⁹⁵ Incluyendo de manera muy particular a Suiza y su propuesta para dotar a las submunicipios de mecanismos de autodestrucción y de autodesactivación.

de carácter genérico con el propósito de reducir al mínimo la existencia de restos explosivos de guerra, incluyendo las incluidas en la Parte 3 del Anexo Técnico. Este artículo también alienta a que los Estados partes intercambien voluntariamente información sobre los esfuerzos para promover y establecer dichas medidas.

Las medidas preventivas de carácter genérico recogidas en la Parte 3 del Anexo Técnico están dirigidas a los Estados que fabriquen y adquieran artefactos explosivos. Dichas medidas corresponden a casi todo el ciclo de vida de estos artefactos hasta antes de su uso, incluyendo la producción, almacenamiento y transporte en el terreno, así como la manipulación de los artefactos. Estas medidas incluyen, asimismo, la formación del personal que manipula, transporta y emplea los artefactos, la verificación de que los artefactos explosivos a ser transferidos pueden ser adecuadamente mantenidos y empleados por el adquirente y el examen de medios y procedimientos para mejorar la fiabilidad de los artefactos explosivos que se pretende producir y adquirir en el futuro.

Cabe señalar que la propuesta de Suiza para el mejoramiento de las submunicaciones no pudo alcanzar el consenso ni siquiera para ser incluida como una práctica óptima en la Parte 3 del Anexo Técnico, aunque tampoco queda expresamente excluida; el párrafo e) dice que los Estados deberían «examinar los medios y procedimientos para mejorar la fiabilidad de los artefactos explosivos que se proponen producir o adquirir, a fin de lograr el máximo grado de fiabilidad posible». Algunos países, como por ejemplo, la Federación Rusa se opusieron a su inclusión en el texto final del Protocolo, aun cuando solo fuere en el Anexo Técnico.

194

8.10. Medidas de aplicación y cumplimiento

Los negociadores del Protocolo decidieron adoptar algunas medidas para fomentar su aplicación, similares a las existentes en el Protocolo II enmendado, tales como las conferencias de los Estados partes y la presentación de informes nacionales. Sin embargo, a diferencia del Protocolo II enmendado que establece la celebración de conferencias anuales y la presentación de informes nacionales con regularidad anual,⁹⁶ el artículo 10 del Protocolo V dispone que dichas conferencias se llevarán a cabo por acuerdo de la mayoría de los Estados partes, siempre que no sean menos de 18. Asimismo, se establece que serán las conferencias de dichos Estados las que determinarán la necesidad o no de la presentación de informes nacionales y su periodicidad. Estas conferencias tienen como objetivo principal servir para que estos se consulten y cooperen entre sí sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación del Protocolo. Estas conferencias también decidirán sobre la conveniencia de preparar Conferencias de Examen del Protocolo V.

En cuanto al cumplimiento, el artículo 11 establece la obligación de los Estados partes de impartir instrucción al personal de las fuerzas armadas y de los organismos

⁹⁶ Artículos 13 y 14, respectivamente, del Protocolo II enmendado.

competentes, así como de establecer los métodos operacionales pertinentes, de manera que sean compatibles con las disposiciones del Protocolo V.

Los problemas de interpretación y de aplicación del Protocolo V que puedan surgir entre dos Estados partes deben ser resueltos, en primer lugar, mediante la consulta y la cooperación, incluyendo el conducto de las Naciones Unidas o por otros procedimientos internacionales.

8.11. Entrada en vigor

El Protocolo V no tiene disposiciones expresas sobre su entrada en vigor, puesto que le son aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 5 de la CCAC. En ese sentido, el Protocolo V entrará en vigor a los seis meses después de la fecha en que 20 Estados partes de la CCAC hubieren notificado al Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de depositario de la Convención, su consentimiento en obligarse por él.

9. Perspectivas

El Protocolo V sobre los restos explosivos de guerra es el último instrumento internacional jurídicamente vinculante del Derecho Internacional Humanitario. No prohíbe el empleo de ningún tipo específico de arma de guerra, pero hace un llamado a la reflexión para el empleo responsable de artefactos explosivos que pueden herir y matar incluso años o décadas después del cese de las hostilidades, cuando estos se convierten en restos explosivos de guerra. Al igual que la Convención de Ottawa, el Protocolo V constituye un marco jurídico apropiado para fomentar la asistencia y la cooperación internacional hacia los países afectados por ingenios explosivos que quedan sobre el terreno luego de los conflictos, generando problemas humanitarios y socioeconómicos muchas veces de gran envergadura.

195

El enfoque pragmático de los negociadores, el hábil liderazgo del coordinador y, sobre todo, la honda inspiración humanitaria de los trabajos, promovida fundamentalmente por el CICR, permitieron concluir las negociaciones del Protocolo V de manera rápida y efectiva.

En los momentos en que concluyo este trabajo,⁹⁷ son trece los países que han expresado al Depositario de la CCAC su consentimiento en obligarse por el Protocolo V.⁹⁸ Varios otros países han manifestado su intención de hacerlo en las próximas semanas o meses. Todo parece indicar que el número de ratificaciones alcanzará la veintena muy posiblemente antes de finalizar este año. Esto significa que el Protocolo V entrará

⁹⁷ 20 de octubre de 2005.

⁹⁸ Alemania, Croacia, Dinamarca, Finlandia, India, Liberia, Lituania, Luxemburgo, Nicaragua, Países Bajos, Sierra Leona, Suecia y Ucrania.

en vigor a mediados de 2006. En los corredores ya se escuchan comentarios de que los Estados partes en el Protocolo V convocarán a una primera conferencia poco después de la entrada en vigor del Protocolo.*

Estas son buenas perspectivas para el Protocolo V, pero también para la humanidad, ya que se limitarían los efectos devastadores de los restos explosivos de guerra en los futuros conflictos. Sin embargo, es importante recordar que los conflictos armados son cada vez más de naturaleza no internacional y que las disposiciones del Protocolo V deben hacerse aplicables también a todas las partes en dichos conflictos, sean estos Estados o no. Es en este sentido, que una rápida universalización del Protocolo adquiere una gran importancia para el futuro de los conflictos, especialmente si conlleva que sus disposiciones se conviertan en patrimonio del Derecho Internacional Humanitario consuetudinario.

A pesar de los buenos augurios, no es posible negar que el Protocolo V no podrá resolver todos los problemas derivados de los restos explosivos de guerra. En el apartado 4 nos hemos referido a los problemas particulares que ocasionan las municiones de racimo y que el Protocolo V no podrá resolver en toda cabalidad. La prohibición de estas municiones, o al menos su reglamentación y el incremento de la fiabilidad de las submuniciones, se vuelve una tarea indispensable. Discusiones sobre este particular se vienen llevando a cabo en el seno del grupo de expertos gubernamentales de los Estados partes en la CCAC, pero se requiere de un mandato más específico, y, de preferencia, de un mandato de negociación.

196

La CCAC constituye un foro apropiado para las discusiones de estos asuntos pendientes, no resueltos por el Protocolo V, pero, lamentablemente, las deliberaciones y las negociaciones se llevan a cabo bajo la regla del consenso y no por la regla de la mayoría, por lo que es difícil esperar que en un corto plazo se pueda dar algún avance positivo en este campo dentro del marco de esta Convención. De todas maneras, el marco que provee la CCAC es apropiado para educar y sensibilizar a los Estados partes sobre los problemas específicos que generan las municiones de racimo y sus submuniciones. En el momento propicio, tal como sucedió con la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonales, los países interesados podrán iniciar sus negociaciones efectivas fuera del marco de la CCAC, si así fuere necesario.

* Nota del editor: Sobre la futura entrada en vigor del Protocolo V véase la nota al inicio del presente artículo.

Apéndice I
Protocolo sobre los restos explosivos de guerra*

Apéndice II
Países y territorios afectados por los restos explosivos de guerra
(* países afectados por submuniciones sin estallar)

Abjasia *	Guinea	Níger
Afganistán *	Guinea-Bissau	Nigeria
Albania *	Honduras	Omán
Angola	Hungría	Pakistán
Antigua República	India	Panamá
Yugoslava de	Iraq *	Perú
Macedonia	Irán	Polonia
Argelia	Islas Malvinas *	República Checa
Azerbaiyán *	Islas del Pacífico	República Democrática del
Belarús	Israel	Congo *
Bosnia y Herzegovina	Jordania	Ruanda
Burundi	Kenia *	Senegal
Camboya *	Kosovo	Serbia y Montenegro *
Chad	Kirguistán	Sierra Leona *
Chechenia *	Kuwait *	Somalia *
Chile	Laos *	Sri Lanka
China	Letonia	Sudán *
Colombia	Libano *	Siria
Croacia *	Liberia	Taiwán
Djibuti	Libia	Tayikistán *
Ecuador	Lituania	Tailandia
Egipto	Marruecos	Territorios Palestinos
El Salvador	Mauritania	ocupados
Eritrea *	Moldova	Timor este
Estonia	Mongolia	Túnez
Etiopía *	Mozambique	Turquía
Federación Rusa	Myanmar	Ucrania
Filipinas	Nagorno-Karabakh *	Uganda
Georgia *	Namibia	Uzbekistán
Grecia	Nepal	Vietnam *
Guatemala	Nicaragua	

* El texto de dicho Protocolo figura en la sección *Documentos*, al final de la presente edición de Agenda Internacional.