

Alcances de la Segunda Conferencia de Examen de la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales

Dominique Loye

37

1. Introducción

Desde la antigüedad se ha planteado la necesidad de establecer limitaciones a los tipos de armas empleadas en las hostilidades. Por ejemplo, en los códigos de guerra antiguos se prohibían los medios y métodos, considerados como *bárbaros e inhumanos*. Estos códigos constituyen los antecedentes de las normas de Derecho Internacional Humanitario que reglamentan, hoy en día, la legitimidad del uso de ciertas armas en el marco de los conflictos armados.

Es así que, actualmente, es posible identificar tratados internacionales que establecen limitaciones concretas a los medios y métodos de conducción de las hostilidades. Uno de tales tratados es, particularmente, la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados¹ (en adelante, CAC), la misma que, adoptada el

¹ Al 11 de abril del 2002, esta Convención cuenta con 89 Estados Partes.

10 de octubre de 1980, entró en vigor el 2 de diciembre de 1983. La reglamentan el uso de ciertas armas convencionales.

Tales normas establecen, básicamente: 1) el requisito de que en todas las circunstancias se distinga entre civiles y combatientes; 2) la prohibición del empleo de armas que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes o que, inevitablemente, originen la muerte de los mismos; aspectos ambos que son considerados principios generales de Derecho Internacional Humanitario con respecto a los medios y métodos de conducción de las hostilidades. De allí que la CAC, conjuntamente con los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales I y II de 1977, constituya uno de los principales instrumentos del Derecho Internacional Humanitario.

La CAC da expresión concreta a normas que prohíben o restringen específicamente el empleo de *ciertas armas convencionales* en situaciones de conflicto armado. Esto último, con el objeto de que, por un lado, la población civil no se vea afectada por el uso indiscriminado de estas armas y, por otro, que los combatientes no sean susceptibles de sufrimientos innecesarios a consecuencia de las mismas. Cabe resaltar que la CAC cuenta con cuatro protocolos:²

- El Protocolo I, que prohíbe el uso de cualquier arma cuyo efecto principal sea lesionar mediante fragmentos que no puedan ser localizados por rayos X en el cuerpo humano.
- El Protocolo II (enmendado en 1996), que restringe el empleo de minas, armas trampa y otros artefactos.³
- El Protocolo III, que restringe el empleo de armas incendiarias.⁴

38

² El Estado peruano es Parte en esta Convención y sus cuatro protocolos (incluyendo el Protocolo II enmendado). Los mismos fueron aprobados mediante Resolución Legislativa N.º 26783 del 7 de mayo de 1997, y ratificados mediante Resolución Suprema N.º 022-97-RE del 4 de junio de 1997. El Perú depositó los instrumentos de ratificación correspondientes el 3 de julio de 1997.

³ El artículo 2 de este protocolo define el tipo de armas respecto a las cuales es aplicable su normativa: **mina**: toda munición colocada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno y concebida para explosionar por la presencia, la proximidad, el contacto de una persona o de un vehículo; **mina lanzada a distancia**: mina no colocada directamente, sino lanzada por medio de artillería, misiles, cohetes, morteros o arrojada desde aeronaves; **mina antipersonal**: mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas; **armas trampa**: todo artefacto concebido o adaptado para matar o herir, y que funcione inesperadamente cuando una persona mueva un objeto al parecer inofensivo (como abrir una puerta) o se aproxime a él; **otros artefactos**: municiones y artefactos colocados manualmente, incluidos los artefactos explosivos improvisados, que estén concebidos para matar o herir y que sean accionados manualmente, por control remoto o de manera automática con efecto retardado.

⁴ Definidas estas como aquellas armas concebidas primordialmente para incendiar objetos o causar quemaduras a las personas mediante la acción de las llamas o del calor, por ejemplo, los lanzallamas (artículo 1 del Protocolo III).

• El Protocolo IV, que prohíbe el empleo o la transferencia de armas láser cegadoras.⁵

Desde su adopción, la CAC estaba destinada a ser un instrumento *dinámico y operativo*, características que se verifican con la adopción (durante la Primera Conferencia de Examen de esta Convención, en 1996), del Protocolo IV sobre armas láser cegadoras y el fortalecimiento —a través de una enmienda— de las normas relativas a minas, armas trampa y otros artefactos contemplados en el Protocolo II.

En esta Conferencia se decidió también convocar a una segunda conferencia de examen, en un plazo no mayor de cinco años, la misma que tendría por objeto facilitar a la comunidad internacional —reuniendo también a los Estados más importantes en materia de producción y/o venta de armas convencionales— un foro de presentación y debate sobre los problemas humanitarios causados por estas últimas.

Es así que, desde la entrada en vigor de la CAC, sus Estados Partes han previsto que la misma, a través de exámenes periódicos, se encuentre en posibilidad de replantear su pertinencia a la luz de la evolución del carácter y la conducción de los conflictos armados, así como en atención al desarrollo de nuevas armas que pudieran tener consecuencias adversas para los civiles y/o los combatientes.

Como se desprende de lo mencionado líneas arriba, la CAC ha atravesado hasta el momento por dos conferencias de examen. La primera fue llevada a cabo en Viena, en tres fases: del 25 de setiembre al 13 de octubre de 1995, del 15 al 19 de enero de 1996, y del 22 de abril al 3 de mayo de 1996.⁶ Tiene como resultados concretos: (a)

⁵ Concebidas para causar ceguera permanente en las personas (artículo I del Protocolo IV).

⁶ Robert Mathews señala con respecto a esta primera conferencia de examen: “A Review Conference for the CCW was requested by France in 1993 and supported by a number of other States. It was agreed that the meeting would take place in Vienna from 25 September to 13 October 1995. Interest in the CCW increased in the lead-up to the Conference, with increasing membership (...there were 29 States Parties by the end of 1991, and 56 States Parties by the end of 1995). In addition to the quantitative aspect, this increase was also of qualitative importance, as several “militarily significant States” (including the USA) were among those States that ratified the CCW in the lead-up to the first Review Conference.

The first achievement was the agreement, during the first session in November 1995, on a protocol prohibiting blinding laser weapons, the future Protocol IV. This agreement was regarded as a landmark in arms control history because the prohibition was negotiated before the weapons had been deployed in battle.

However, from the first preparatory meeting in the lead-up to the first Review Conference until the conclusions of the extended final session 27 months later, the highest profile issue was anti-personnel landmines. During consideration of it two divergent groups of States emerged: one group of approximately twenty States proposing that a total prohibition on anti-personnel landmines be incorporated in the CCW (by the end of the Review Conference, this group had increased to 40 States); and another group of States (including several “militarily significant States”) which were opposed to a total prohibition on anti-personnel mines but were prepared to strengthen the provisions in Protocol II. Between these two extremes were a number of States which supported a

la adopción del Protocolo IV sobre armas láser cegadoras; y (b) la enmienda del Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos. La *segunda*, cuyos alcances concentran la atención de este artículo, se llevó a cabo recientemente en Ginebra, en diciembre de 2001.

2. Segunda Conferencia de Examen de la CAC

La Segunda Conferencia de Examen de la CAC tuvo lugar en la sede europea de la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra, del 11 al 21 de diciembre de 2001. Aunque, a partir de lo que se esboza líneas abajo, los avances logrados en esta conferencia pudieran parecer poco significativos, un enfoque de esta naturaleza no sería preciso.

Además, debe tomarse en cuenta que ya desde las negociaciones iniciales de la CAC en los años setenta, todas las decisiones eran adoptadas por el método del consenso, dinámica que, marcando la pauta en los desarrollos de esta Convención, no ha facilitado el arribo a resultados espectaculares como en el caso de la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición de minas antipersonales.

40 Sin embargo, de otro lado, adscribirse al método del consenso ha permitido que Estados líderes en el campo del armamento (incluyendo el desarrollo, la venta y el uso del mismo) hayan ratificado finalmente la CAC y, actualmente, los mismos se encuentren comprometidos frente a las normas contempladas en esta última así como respecto de las nuevas disposiciones de sus diferentes Protocolos anexos.

Es así que, por segunda vez desde que la CAC fue adoptada, los Estados Partes se reunieron con el propósito de examinar el estado y el funcionamiento de esta Convención.

prohibition but recognized that the ‘prohibitionists’ would not achieve the required consensus, and on that basis accepted the role of the Review Conference in strengthening Protocol II. The attempt to strengthen the anti-personnel landmines provisions of Protocol II became a long and tortuous process. Consensus could not be reached by the date set for conclusion of the Review Conference (13 October 1995), which eventually had to be extended twice (15-19 January 1996 and 22 April - 3 May 1996) before agreement on an amended Protocol was achieved. By the end of the negotiations some useful improvements were made to Protocol II. These included: extension of its scope to cover internal armed conflicts, strengthened general humanitarian restrictions on the use of anti-personnel landmines; bans on non-detectable anti-personnel landmines; bans on anti-sensing devices on such mines; enhanced rules on mine-laying (e.g. long-lived mines be used only if properly fenced in, marked and monitored); stronger restrictions on the use of remotely-delivered anti-personnel landmines (including a ban on the remote delivery of long-lived mines); and transfer restrictions”. MATHEWS, Robert J. “The 1980 Convention on Certain Conventional Weapons: A useful framework despite earlier disappointments”. *International Review of The Red Cross*. Diciembre 2001, vol. 83, n.º 844, pp. 999-1001.

Participaron 66 Estados Partes, 13 Estados observadores, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y 14 organizaciones no gubernamentales. Los Estados latinoamericanos estuvieron representados por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, México y Perú.

En lo que respecta a la participación del CICR en esta conferencia, cabe señalar que ya desde las primeras negociaciones (en los años setenta) sobre la reglamentación internacional del uso de ciertas armas convencionales, el CICR fue invitado a participar activamente en calidad de observador. Más aun, adoptada la CAC, el CICR se ha esforzado en promover su universalización y efectiva aplicación por los Estados Partes en la misma.⁷

2.1. Propuestas presentadas dentro del marco de las reuniones preparatorias de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC

Con el propósito de garantizar el éxito de esta segunda conferencia de examen, se organizaron *tres períodos de sesiones* para una comisión preparatoria. Esto último, con el objeto de discutir y concretar las propuestas presentadas por algunos Estados y por el propio CICR, que coincidían en la pretensión de actualizar y fortalecer el alcance de la CAC.

41

Dentro del marco del *primer período de sesiones* de la Comisión Preparatoria, en diciembre del 2000, el CICR planteó dos propuestas a través de un informe:⁸

- a) Ampliación del ámbito de aplicación de la CAC a los contextos de conflicto armado no internacional.
- b) Adopción de un nuevo protocolo para abordar los problemas causados por los restos explosivos de guerra.

No obstante, es posible identificar otras propuestas que también fueron discutidas en el marco de los mencionados tres períodos de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Examen.

⁷ Precisamente, iniciada la década de los años noventa, los graves problemas humanitarios causados por el uso de las minas antipersonales en muchos conflictos, así como el alarmante desarrollo tecnológico de armas láser cegadoras, motivaron que el CICR, contando con el apoyo de algunos Estados Partes, planteara la convocatoria de la Primera Conferencia de Examen de la CAC.

⁸ “Informe del CICR a la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Examen de 2001 de la Convención de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales”. CCW/CONF.II/PC.1/WP.1, Naciones Unidas, 11.12.2000.

2.1.1. Ampliación del ámbito de aplicación de la CAC a contextos de conflicto armado no internacional

Cuando la CAC fue adoptada en 1980, se previó que la misma y sus protocolos anexos se aplicarían únicamente a contextos de conflicto armado internacional (artículo 1 de la Convención marco). Sin embargo, frente al reconocimiento de que en los últimos veinte años la gran mayoría de conflictos armados se han desarrollado dentro de las fronteras de un mismo Estado, ha sido posible verificar, con demasiada frecuencia, que es precisamente la población civil (de un Estado en particular) la que ha sufrido las graves consecuencias de este tipo de conflictos.

De allí que muchas disposiciones del Derecho Internacional Humanitario se apliquen en casos de conflicto armado no internacional. Las normas fundamentales aplicables en este tipo de situaciones están contempladas en el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en el Protocolo Adicional II (a los mismos) de 1977 y en la propia costumbre internacional.

42 En este orden de ideas, en lo que respecta a la extensión del ámbito de aplicación de las normas de Derecho Internacional Humanitario a contextos de conflicto armado no internacional, basta citar dos ejemplos recientes: el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado y la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonales. Estos ejemplos dan cuenta de la voluntad creciente de los Estados de asegurarse de que las normas fundamentales de Derecho Internacional Humanitario se apliquen en toda clase de conflictos armados, sean estos de índole internacional o no internacional.⁹

Con el propósito de asegurar la pertinencia de la CAC frente a las realidades de la mayoría de los conflictos contemporáneos, el CICR presentó en su informe, como prioridad para la Segunda Conferencia de Examen, la ampliación del ámbito de aplicación de la CAC y todos sus protocolos (actuales y futuros) a los contextos de conflicto armado no internacional. Esto último, con la pretensión de que los Estados respeten las normas de esta Convención en cualquier situación de conflicto armado.

En opinión del CICR, de concretarse esta ampliación, la CAC se convertiría en un instrumento dinámico, capaz de adaptarse a los diferentes tipos de conflictos armados

⁹ Incluso, ya desde la Primera Conferencia de Examen celebrada en 1996, de un lado, los Estados Partes convinieron en ampliar el ámbito de aplicación del Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos a contextos de conflicto armado no internacional. De otro lado, a pesar de haberse logrado también un apoyo generalizado en favor de un ámbito de aplicación análogo del Protocolo IV sobre armas láser cegadoras, no se logró alcanzar un consenso sobre el particular. No obstante, cabe señalar que, desde la aprobación de este Protocolo, en 1995, 15 Estados han declarado que aplicarán el Protocolo IV en todas las situaciones de conflicto armado.

que se presentan contemporáneamente.¹⁰ Cabe subrayar, no obstante, que se ha reiterado que tal ampliación no entrañaría en modo alguno el reconocimiento político, diplomático o jurídico de Partes en un conflicto que no fueran Estados, ni modificaría el estatuto del territorio en conflicto.

En su informe —presentado en el primer período de sesiones de la Comisión Preparatoria—, el CICR planteó dos opciones concretas para lograr la ampliación del ámbito de aplicación de la CAC:

- a) Opción 1: enmendando el artículo 1 de la Convención marco;
- b) Opción 2: adoptando un nuevo protocolo de la Convención mediante el cual los Estados Partes se comprometerían a aplicar la Convención y todos sus protocolos actuales y futuros en contextos de conflicto armado no internacional.

El CICR promovía en mayor medida la segunda opción, al considerar que esta disminuiría los efectos de una posible falta de consenso de los Estados Partes de la CAC. Además, de esta manera se evitaría el riesgo de la aparición de otras propuestas de enmienda que pudieran debilitar el alcance de la Convención.

De un lado, en el mismo período preparatorio, Estados Unidos presentó formalmente una propuesta para enmendar el artículo 1 de la Convención marco sin excluir otras formas de enmienda que pudieran también arribar al objetivo final de ampliar el ámbito de aplicación de la CAC.

43

De otro lado, durante los períodos segundo y tercero de sesiones preparatorias, una gran mayoría de Estados se declaró en favor de enmendar el artículo 1 de la Convención, argumentando que la enmienda propuesta permitiría contar en un futuro con un instrumento jurídico más coherente. No se propusieron otros cambios a la Convención marco.

Finalmente, dentro del marco del tercer período de sesiones preparatorias quedaba pendiente negociar *de qué forma* el nuevo artículo 1 enmendado comprometería a los nuevos protocolos adoptados después del 1.º de enero de 2002, en su ámbito de aplicación.

¹⁰ El CICR añadió, asimismo, que en sus esfuerzos por promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario entre aquellos que participan de conflictos armados no internacionales, estaba tropezando a menudo con dificultades para persuadir a las Partes para que se condujeran de conformidad con las normas de este Derecho cuando los instrumentos pertinentes no sean específicamente aplicables a tales contextos.

En tal sentido, la ampliación del ámbito de aplicación de la CAC sería una medida importante para promover la adhesión a las normas esenciales del Derecho Internacional Humanitario por todas las Partes en conflicto, tanto Estados como grupos alzados en armas.

2.1.2. Propuesta de un nuevo protocolo para abordar los problemas causados por los residuos explosivos de guerra

Cada año, una gran parte de la población civil de Estados que atraviesan por situaciones de conflicto armado se convierten, muy previsiblemente, en víctimas “accidentales” al levantar, pisar o entrar en contacto con municiones sin explotar en situaciones de conflicto o postconflictuales, municiones que incluyen submuniciones de bombas-racimo, proyectiles de artillería, misiles, cohetes, granadas, minas terrestres y otros artefactos explosivos sin estallar.

Aunque la comunidad internacional ha logrado avances significativos en lo que respecta a la problemática humanitaria causada por las minas antipersonales, hoy en día no existe una reglamentación internacional que aborde los terribles efectos (básicamente el sufrimiento humano) y las consecuencias a largo plazo de otros residuos explosivos de guerra (o artefactos explosivos sin explotar).¹¹

44 Es así que, en su informe, presentado durante el primer período de sesiones de la Comisión Preparatoria, en diciembre del 2000, el CICR instó a los Estados Partes en la CAC a hacer propicia la Segunda Conferencia de Examen de esta Convención, en el 2001, a fin de abordar la problemática humanitaria originada por los residuos explosivos de guerra. Esto último, con miras a adoptar un nuevo protocolo que contemplara medidas adecuadas para reducir el peligro que suponen, sobre todo para la población civil, dichos artefactos.

Los residuos explosivos de guerra, aun cuando pueden atribuirse al uso legal de armas legales, no discriminan ni el momento ni la elección de la víctima. Prácticamente todos los conflictos armados de los tiempos modernos han dejado un legado de municiones sin explotar. En algunos casos, esas municiones subsisten durante decenios enteros, causando graves pérdidas de vidas humanas.

¹¹ Como anota la Unidad Minas-Armas: “La estela que han dejado casi todos los conflictos modernos son las municiones explosivas. Tras el fin de las hostilidades, corresponde a las autoridades nacionales y a la población civil local resolver el problema que plantean los proyectiles de artillería, bombas, minas terrestres, granadas, armas trampa e, incluso, misiles sin explotar. En muchos casos, estas municiones permanecen sobre el terreno, lo que ocasiona considerables costos humanos, sociales y económicos. [...] Durante los conflictos de los últimos veinte años, se han generalizado progresivamente los problemas causados por las MUSE, en especial las submuniciones de bombas-racimo, que pueden ser lanzadas rápidamente mediante misiles, por decenas de miles o incluso millones. Los conflictos recientes en que se han utilizado submuniciones incluyen Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Eritrea-Etiopía, las islas Falkland/Malvinas, la Guerra del Golfo, la Federación Rusa (Chechenia) y Kosovo [...]”. UNIDAD MINAS-ARMAS DEL CICR. *Residuos explosivos de guerra*. Ginebra: CICR, 2001, p. 4.

Por ejemplo, entre 1945 y 1981, las Fuerzas Armadas de Polonia removieron millones y millones de unidades de artefactos explosivos sin explotar, atribuibles a la Segunda Guerra Mundial. Durante ese mismo período se estima que más de 4000 civiles resultaron muertos y otros 8774 heridos como consecuencia de los artefactos explosivos sin explotar que quedaban en cada territorio nacional.¹²

Laos es un ejemplo bastante claro de las graves consecuencias de los residuos explosivos de guerra. Unos dos millones de toneladas de bombas y municiones lanzadas en ese país hace casi 30 años siguen teniendo hoy graves efectos. Se considera que en todo el país hay más de 9 millones de restos explosivos de guerra, en particular submuniciones de bombas-racimo que quedaron sin explotar. Según el principal organismo de remoción en ese país, unas 11 000 personas han muerto o han resultado heridas en accidentes causados por municiones sin estallar desde 1973.¹³

Cabe señalar que, además del trágico costo humano, la presencia de municiones sin estallar ha tenido también graves consecuencias en el ámbito socioeconómico, incrementando incluso las situación de pobreza de los distintos países afectados por dicha problemática.

Un ejemplo reciente y especialmente documentado es el de Kosovo. Durante el año siguiente al fin del conflicto, en esa región murieron o resultaron heridas 492 personas en accidentes ocasionados por municiones sin explotar. Esto corresponde a una tasa anual de aproximadamente 31 víctimas por cada 100 000 personas. De otro lado, la tasa correspondiente a una región densamente minada en Camboya noroccidental (durante un período sin afluencia de refugiados) fue de 61 bajas por 100 000. Según la información recogida por el personal del CICR encargado de la sensibilización sobre las minas en Kosovo, aproximadamente un tercio de esas víctimas murió o resultó herida a causa de las minas antipersonales, un tercio a causa de las submuniciones de bombas-racimo y otro tercio a causa de otra clase de municiones. Además, en comparación con los muertos o heridos por minas antipersonales, los lesionados o muertos por submuniciones de bombas-racimo tenían 4,9 veces más probabilidad de ser menores de 14 años. Téngase en cuenta que los incidentes causados por estas submuniciones tienden, mucho más que las minas, a causar la muerte o heridas a varias

¹² Para mayor desarrollo véase BOGUSLAW, A. MOLASKI y Jan PAJAK. "Explosive Remnants of World War II in Poland". En: *Explosive Remnants of War: Mitigating the Environmental Effects*. Ed. Arthur H. Westing. Londres: SIPRI, PNUMA, Taylor & Francis, 1985. En particular, resultan de interés las estadísticas elaboradas a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia (este último, tomando como *referencia* los informes anuales de ingeniería de conflictos / archivos no publicados).

¹³ Información proporcionada por Phil Bean, Director del Programa Nacional de destrucción de municiones sin explotar de Laos, con ocasión de la Reunión de Expertos sobre residuos explosivos de guerra, celebrada en Nyon (Suiza) los días 18 y 19 de setiembre de 2000.

personas. La elevada tasa de bajas causadas por las submuniciones de bombas-racimo entre niños podría explicarse por la atracción que ejercen sobre ellos los colores brillantes de dichos artefactos, comúnmente ubicados en el suelo.

Las consecuencias nocivas de los residuos explosivos de guerra responden a diversos factores, incluidos el diseño, los ensayos y la utilización de municiones. La presencia de municiones explosivas que quedan sin estallar una vez finalizadas las hostilidades se debe por lo general al hecho de que, tras haber sido arrojadas, lanzadas o disparadas, las mismas no consiguen explotar como deberían. Esto último, debido a detonadores mal diseñados, escaso control de la calidad en la fabricación, entrega incorrecta, diferencia entre condiciones ideales creadas en los ensayos y la realidad de las zonas objetivo, o a una combinación de tales factores. Los detonadores de municiones explosivas están concebidos, por lo general, para explotar al producirse el impacto en superficies duras, mientras que las superficies de impacto efectivas suelen ser, entre otros, suelos blandos, árboles, barro, vegetación, etc.

Por su frecuente utilización en grandes cantidades y el alto porcentaje que no estalla en el momento del impacto, las submuniciones son motivo de especial preocupación. En Laos, por ejemplo, el porcentaje de fallos es, según estadísticas fiables, del 25% al 30% en algunas zonas. Se ha contemplado como otro porcentaje igualmente elevado de submuniciones sin estallar (del 20% al 40%) las que se refieren a las submuniciones utilizadas durante la Guerra del Golfo. En Kosovo, la OTAN reconoce haber lanzado 1392 bombas-racimo, que contenían en total unas 290 000 submuniciones, lo cual trajo como consecuencia unas 29 000 submuniciones sin explotar; es decir, se calcula que el porcentaje de fallos fue de 10%.

Este número elevado de fallos es una amenaza inmediata para la población civil que desarrolla actividades cotidianas y esenciales como la búsqueda de alimentos, agua y asistencia médica, así como para los organismos que se esfuerzan por prestar asistencia a la misma.

Durante los conflictos, una cuestión especialmente preocupante es el uso de submuniciones contra cualquier objetivo militar situado en zonas habitadas. Por su diseño, las submuniciones son armas concebidas para que tengan efectos devastadores en una amplia zona. Cuando son lanzadas mediante sistemas de bombas-racimo, cohetes o artillería, pueden dispersarse en una zona de hasta varios miles de metros cuadrados. Cuando el objetivo no es preciso o cuando hay un error en la determinación del objetivo, errar el blanco militar en una zona donde hay población civil puede tener consecuencias mucho más graves que las derivadas del uso de artefactos tradicionales.

De manera general, es probable que la problemática humanitaria de los residuos explosivos de guerra aumente considerablemente en el futuro. La mayor capacidad de lanzar rápidamente grandes cantidades de municiones a distancias cada vez mayores

significa que incluso conflictos que solo duren unos días pueden dejar gran número de municiones sin explotar. Además, a medida que se dispone más fácilmente de submuniciones lanzadas por bombas-racimo o por proyectiles de artillería, y que su empleo se extiende más allá de los pocos Estados que se sirven actualmente de ellas, esas municiones y sus problemas humanitarios conexos se manifestarán cada vez en más regiones del mundo.

Por todo ello, el CICR consideraba como un imperativo que los Estados Partes en la CAC se ocuparan de este problema en el contexto de la Segunda Conferencia de Examen de esta Convención.

En su informe, presentado en diciembre del 2000, el CICR propuso que, a fin de reducir el peligro que los residuos explosivos de guerra representan para la población civil, se iniciaran negociaciones con el objeto de aprobar, en su momento, un nuevo protocolo adicional a la CAC que reglamentara las características de las municiones explosivas, en particular, su eliminación.

El CICR planteó como aspectos a considerar en este nuevo protocolo los siguientes:

- a) Imponer a quienes utilicen municiones explosivas la obligación de eliminar las que queden sobre el terreno tras el fin de las hostilidades o de proporcionar la ayuda técnica y material necesaria para su eliminación. Obligación que podría ir acompañada de una serie de medidas técnicas como el requisito de equipar algunas municiones (como las submuniciones) de mecanismos que hagan posible su autodestrucción y que todas las municiones sean detectables;
- b) Exigir que se proporcione rápidamente información técnica a la Organización de las Naciones Unidas e instituciones comprometidas en el desminado a fin de facilitar la pronta eliminación de estos restos así como de reducir los riesgos que corre el personal encargado de dicha tarea;
- c) Exigir a quienes utilicen municiones que puedan tener efectos a largo plazo proporcionar información a las organizaciones que realizan programas de sensibilización sobre minas y municiones sin explotar, brindando anteladamente a la población civil un aviso eficaz sobre los posibles lugares donde se encontrarían dichas municiones;
- d) Prohibir el uso de submuniciones contra cualquier objetivo militar ubicado en una concentración de población civil.

Cabe señalar que todos estos aspectos —que debieran contemplarse en un nuevo protocolo— ya se aplican a otro tipo de armas dentro del marco de la CAC.

Por ejemplo, en el Protocolo II enmendado de 1996 se dispone expresamente la obligación de remoción y suministro de información técnica, aplicable al caso de las minas terrestres, armas trampa y otros artefactos. La restricción propuesta para la

determinación del objetivo de las submuniciones es similar a la contemplada en el Protocolo III de la CAC, relativo a las armas incendiarias.

Además, cabe resaltar que, específicamente para el uso de submuniciones, existe ya una restricción en virtud del artículo 51 del Protocolo Adicional I (a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949) de 1977, el mismo que prohíbe los ataques indiscriminados. Sin embargo, imponer expresamente dicha obligación respecto de las submuniciones reforzaría el respeto de esta prohibición general.

Desde que esta propuesta fue presentada en una reunión de expertos gubernamentales organizada por el CICR en Nyon, Suiza, en setiembre del 2000, los Estados Partes en la CAC reaccionaron con gran interés y, ya dentro del marco del segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria, que tuvo lugar del 2 al 6 de abril del 2001 en Ginebra, 28 Estados apoyaron el continuar con los trabajos relativos a los residuos explosivos de guerra en el contexto de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, sin contar con la oposición de ningún Estado.

No obstante, debido a la complejidad de la propuesta, el CICR reconocía la dificultad de que se adoptara un nuevo protocolo en la conferencia de examen en curso. Se esperaba, en realidad, que dentro del marco de esa conferencia se aprobara un mandato de negociaciones —que comenzaría en el año 2002— con el propósito de suscribir un nuevo protocolo sobre la problemática de los residuos explosivos de guerra en un plazo de dos a tres años, plazo que permitiría, a su vez, encausar las negociaciones bajo un enfoque global del problema, es decir, incluyendo todas las categorías de municiones sin estallar que constituyen una amenaza para la población civil en contextos postconflictivos, y con respecto a las cuales, reiteramos, no existe una reglamentación internacional adecuada.

En relación con esta problemática también debe mencionarse la propuesta presentada por Suiza en el primer período de sesiones de la Comisión Preparatoria, en diciembre del 2000. Dicha propuesta contemplaba especificaciones técnicas para submuniciones utilizadas por bombas-racimo u otras municiones tales como proyectiles de artillería o de morteros. Dado que estas especificaciones son aplicables a nuevas producciones de submuniciones, Suiza proponía incluir en un nuevo protocolo sobre residuos explosivos de guerra. La propuesta suiza contemplaba la colocación de mecanismos de autodestrucción y de autodesactivación en cada submunición con el propósito de reducir el alto porcentaje de submuniciones sin explotar, que quedan sobre el terreno después de su empleo. En opinión del CICR, esta última propuesta requería ser adoptada en conjunto con otras que existen sobre el particular. Una solución únicamente técnica podría complicar la adhesión de los Estados que no disponen fácilmente de nuevas tecnologías y, al mismo tiempo, favorecer en cierta medida la actividad de algunas empresas de armamento.

2.1.3. Propuesta de nuevas restricciones para el uso de minas antivehículo

En 1995 y 1996, durante las negociaciones de enmienda del Protocolo II sobre minas terrestres, armas trampa y otros artefactos, los Estados Partes de la CAC pusieron énfasis en la problemática causada por las minas antipersonales, así como en el hecho de que una enmienda a la CAC respondería a dichos problemas, disminuyendo la problemática humanitaria que estas minas antipersonales representaban para la población civil. Lamentablemente, en el marco de aquella negociación, por falta de tiempo quedaron sin resolverse algunos aspectos relacionados con el uso de las minas antivehículo.

En el primer período de sesiones de la Comisión Preparatoria, en diciembre del 2000, los Estados Unidos propusieron adoptar una nueva enmienda al Protocolo II enmendado; esto último, con el objeto de introducir nuevas disposiciones aplicables a las minas antivehículo, las mismas que considerarían de carácter obligatorio el que todas estas minas sean detectables y que aquellas lanzadas a distancia contaran con mecanismos de autodestrucción y de autodesactivación. Un gran número de Estados rechazó esta propuesta. Unos, porque no querían enmendar nuevamente el Protocolo II enmendado que hacía poco había sido modificado, ya que esto podía complicar aun más la adhesión de los Estados a ese instrumento así como la aplicación del mismo. Otros, por su parte, tenían bastantes dificultades para identificar el verdadero problema humanitario al que se referían las propuestas de los Estados Unidos.

El CICR reconoció que desde un punto de vista humanitario resultaba necesario (y bienvenido) el que se diera información sobre todas las minas antivehículos detectables. Sin embargo, el CICR, apoyado por varios Estados, también llamó la atención sobre el hecho de que esta propuesta no era suficientemente amplia, pues obviaba la posibilidad de la colocación manual de este tipo de minas. De allí que consideraba preferible abordar integralmente, dentro del marco de su propuesta, el tema de los residuos explosivos de guerra.

Sin embargo, a pesar de que durante el segundo y tercer período de sesiones de la Comisión Preparatoria, Estados Unidos propuso algunas modificaciones, como adoptar un nuevo protocolo solamente para las minas antivehículos, propuesta que contó con el apoyo de algunos Estados europeos, varias delegaciones mantuvieron su oposición a cualquier restricción adicional aplicable a las minas AV.

2.1.4. Propuesta de reglamentar las municiones y armas de pequeño calibre en función de las heridas que producen las mismas

La posibilidad de reglamentar las municiones y armas de pequeño calibre en función de las heridas que causan fue contemplada desde la Primera Conferencia de Examen de la

CAC. El objetivo de dicha reglamentación prevé reducir los sufrimientos innecesarios para los combatientes, adaptando las normas de la Declaración de la Haya de 1899 sobre el empleo de las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano¹⁴ a los desarrollos tecnológicos de más de un siglo en el ámbito de las municiones y armas de pequeño calibre. Es así que hoy en día es posible utilizar municiones que no se hinchan o no se aplastan (es decir que según la Declaración de la Haya no son balas prohibidas o balas *dum-dum*) pero que, no obstante, producen en los combatientes heridas similares a las producidas por balas *dum-dum*.

Cabe resaltar que, en la Declaración Final de la Primera Conferencia de Examen de la CAC, en 1996, los Estados Partes en esta Convención decidieron que la Segunda Conferencia de Examen sería ocasión para abordar nuevamente la posibilidad de adoptar un eventual protocolo sobre las municiones y armas de pequeño calibre. Sobre la base de esta decisión, Suiza organizó tres seminarios internacionales a fin de facilitar foros de discusión sobre cuestiones jurídicas, médicas y técnicas que surgirían inevitablemente al tratar de reglamentar las municiones y armas de pequeño calibre. Fue necesario explicar que la propuesta suiza no tenía como propósito prohibir las municiones y armas de pequeño calibre, sino evitar el empleo de balas cuyos efectos superfluos desde un punto de vista militar ya habían sido prohibidos hace más de cien años. Concretamente, esta propuesta pretendía adoptar disposiciones que limitaran la cantidad de energía que una bala de pequeño calibre puede depositar en el cuerpo humano.

50

A pesar de todos los esfuerzos de sensibilización desempeñados en los últimos años por parte de Suiza, la gran mayoría de los Estados Partes en la CAC manifestaron su escepticismo durante los períodos de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen de esta Convención. Dichos Estados temían que una nueva reglamentación sobre municiones y armas de pequeño calibre restringiera su capacidad básica de defensa nacional, representada en dichas armas y municiones. Tal escepticismo respondía también a la falta de entendimiento por parte de muchas delegaciones sobre el real problema humanitario al que la propuesta suiza pretendía responder. A menudo, a través de las diferentes intervenciones de los Estados, se manifestaba que no solamente era necesario seguir los trabajos a nivel de expertos sobre este asunto, sino, más bien, demostrar que realmente existía un problema humanitario causado por ciertas municiones y armas de pequeño calibre.

¹⁴ Esta Declaración también se conoce como la prohibición del empleo de balas *dum-dum*.

2.1.5. Propuestas de adopción de un mecanismo para promover el cumplimiento de la CAC y sus Protocolos anexos

Tres propuestas destinadas a crear un mecanismo de cumplimiento o de verificación de la CAC fueron presentadas durante los Períodos de Sesiones de la Comisión Preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen. La primera, introducida por Estados Unidos, debía permitir la convocatoria de reuniones de cumplimiento así como facilitar la recopilación de información, encargada a una misión de encuesta integrada por expertos, los mismos que investigarían posibles violaciones de las disposiciones sobre el uso de minas terrestres, armas trampa y otros artefactos cubiertos por el Protocolo II enmendado.

La segunda propuesta, presentada por Francia, más ambiciosa y apoyada por la Unión Europea, pretendía crear un proceso de cumplimiento aplicable no solamente al Protocolo II enmendado sino más bien a todos los protocolos actuales y futuros. Proponía también reuniones de cumplimiento más frecuentes. A fin de facilitar las discusiones preliminares, el documento francés hacía referencia a elementos básicos contenidos en la propuesta de Estados Unidos.

La tercera propuesta, presentada por la delegación de África del Sur, contemplaba medidas que también serían cubiertas por los protocolos actuales y futuros. Sin embargo, según esta propuesta, la promoción del cumplimiento de la CAC no se realizaría a través de misiones de encuesta, sino a través de otros mecanismos como la organización de reuniones regulares entre los Estados Partes, la presentación de informes anuales a la Organización de las Naciones Unidas por parte de los Estados Partes así como la adopción de medidas de aplicación nacional al interior de los Estados.

51

A pesar de que muchos Estados de Europa y del mundo occidental expresaron su interés en estas tres propuestas, particularmente en el documento introducido por Francia, varios Estados del mundo oriental, aunque reconocían los méritos de proponer mecanismos para mejorar el cumplimiento de la CAC, dudaban que la adopción de los elementos contenidos en las tres propuestas fuese a tener un efecto positivo en la universalización del tratado. Otros Estados se preguntaban si este tema constituía una verdadera prioridad para la Segunda Conferencia de Examen, sobre todo si se le comparaba con otros asuntos importantes ya propuestos como la ampliación del ámbito de aplicación y el tema de los restos explosivos de guerra.

2.1.6. Propuesta para asegurar el respeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868 que prohíbe el uso de determinadas balas explosivas

Durante el Tercer Período de Sesiones de la Comisión Preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen, en el mes de setiembre del 2001, el CICR comunicó en un

informe¹⁵ su preocupación sobre la existencia de balas multiuso de 12,7 mm —que explotan al penetrar el cuerpo humano— y propuso a los Estados abordar algunas acciones sobre este hecho particular. Sobre esta problemática es importante recordar que el uso de balas que explotan dentro del cuerpo humano está prohibido en el Derecho Internacional Humanitario. Esta prohibición tiene su origen en la Declaración de San Petersburgo de 1868¹⁶ que constituye uno de los pilares de Derecho Internacional Humanitario.

La bala multiuso de 12,7 mm fue elaborada en la década del ochenta y contiene material explosivo e incendiario y que según los fabricantes ofrece un grado mayor de eficacia contra blancos levemente fortificados como helicópteros, aeronaves, vehículos ligeramente blindados, buques y fortificaciones ligeras. Este tipo de munición puede dispararse desde una gran variedad de plataformas como: vehículos blindados, cañones antiaéreos, helicópteros, aeronaves de ala fija y, sobre todo, una nueva generación de fusiles de francotirador capaces de disparar a distancias de hasta 1500 m. Lamentablemente, la sensibilidad de dichas balas es tal que también son capaces de explotar dentro del cuerpo humano. En diferentes pruebas de tiro realizadas en el polígono balístico suizo de Thun se comprobó que algunas de estas balas multiuso explotan al penetrar en un modelo artificial de tejido blando.¹⁷ Al mismo tiempo, diferentes arsenales nacionales han adquirido fusiles de calibre 12,7 mm de gran precisión capaces de alcanzar cualquier blanco a una distancia de hasta 1500 m.

52

El CICR teme que la existencia y la proliferación de semejantes balas multiuso de 12,7 mm —que pueden dispararse contra combatientes— sean capaces finalmente de minar el objeto y propósito de la Declaración de San Petersburgo de 1868. No hace falta señalar que el CICR reconoce que desde ese año el desarrollo de nuevos armamentos como aeronaves, tanques y helicópteros transformó la práctica de los Estados con respecto a las balas explosivas. De hecho, en todo el siglo XX, el empleo de balas explosivas de peso inferior a 400 gramos es considerado legal por muchos Estados. Sin embargo, mantiene su validez el objeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868, que consiste en proteger a los combatientes contra sufrimientos innecesarios causados por balas que explotan en el cuerpo humano. Además, en opinión del CICR

¹⁵ CICR. *Cómo asegurar el respeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868 con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles explosivos*. CCW/CONF.II/PC.3/WP.6, Naciones Unidas, 18.09.2000.

¹⁶ En la Declaración de San Petersburgo de 1868 está declarado que “Las Partes Contratantes se comprometen a renunciar mutuamente, en caso de guerra entre ellas, al empleo por sus tropas de tierra o de mar de cualquier proyectil cuyo peso sea inferior a 400 gr. y que sea explosivo, o que esté cargado con materias explosivas o inflamables”.

¹⁷ Se trata de modelos artificiales que los expertos en balística utilizan a nivel mundial para simular los efectos de balas de pequeño o mediano calibre en el cuerpo humano.

y varios expertos jurídicos, la prohibición del empleo contra combatientes de balas que explotan en el cuerpo humano forma parte de las normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario.

Según algunos Estados, el problema de esas balas puede resolverse instruyendo a los miembros de las fuerzas armadas para que disparen las balas capaces de explotar dentro del cuerpo humano únicamente contra objetivos materiales. En opinión del CICR, en la medida en que estas balas proliferan¹⁸ y tienen un alto grado de disponibilidad, dicho criterio se torna irreal. Más aun, el resultado más probable de la proliferación de estas balas ha de ser la erosión del respeto y la aplicación de normas fundamentales de Derecho Internacional Humanitario contenidas en la Declaración de San Petersburgo. Al final de su informe, el CICR contempla diferentes propuestas de acción para todos los Estados, en particular, instando se tomen medidas para impedir la producción, utilización o transferencia de proyectiles explosivos de menos de 400 gramos que puedan explotar dentro del cuerpo humano.

Al introducir su documento durante el Tercer Período de Sesiones de la Comisión Preparatoria, el CICR invitó a los Estados a no solamente mencionar en la Declaración Final de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC el informe del CICR sobre esta problemática, sino también a exhortar a todos los gobiernos a proceder a un examen riguroso de sus municiones de 12,7 mm tomando en cuenta las propuestas de acción formuladas por el CICR.

53

La reacción de los Estados fue diversa. Algunos países, básicamente de América Latina, agradecieron al CICR el haber evidenciado esta problemática y apoyaron la idea de incluir en la Declaración Final de esta Conferencia las propuestas de acción contenidas en el informe del CICR. Otros países tomaron nota del informe sin pronunciarse sobre la validez de la preocupación jurídica y humanitaria presentada por el CICR. Esos mismos Estados demostraron también bastante reticencia a que se solicitase la toma de acciones por parte de los Estados sobre el particular, ya que esto podía dar a entender implícitamente que existía realmente un problema jurídico. Un país, en particular, rechazó en todos sus extremos los argumentos planteados por el CICR, declarando que el empleo de esas balas era conforme con el Derecho Internacional Humanitario, actualmente en vigor y que debido a esto no existía necesidad alguna de acción por parte de los Estados.

¹⁸ Varios Estados de Europa del Este han empezado a adquirir balas multiuso de 12,7 mm, adaptando las mismas para su uso en fusiles de tipo "Kalashnikov".

2.2. Acuerdos de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC

La Segunda Conferencia de Examen de la CAC tuvo lugar en Ginebra, pocos días después de que la Quinta Conferencia de Examen de la Convención de 1972 sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción fracasara en sus esfuerzos por desarrollar diferentes mecanismos de verificación de la misma.

Muchas delegaciones manifestaban cierto escepticismo sobre la posibilidad de concertar nuevos acuerdos multilaterales, todavía influidas por los trágicos eventos del 11 de setiembre de 2001 así como por la evaluación de sus consecuencias políticas y militares. De allí que un contexto de esta naturaleza complicara los trabajos de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC. Sin embargo, no se pudo impedir que esta última arribara a resultados que no solamente son positivos para el Derecho Internacional Humanitario, sino que, además, han dado señales estimulantes para futuras negociaciones multilaterales sobre otros asuntos.

54 Entre los resultados positivos, cabe destacar que, dentro del marco de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, los Estados Partes en esta última acordaron: (a) ampliar el ámbito de aplicación de la Convención a situaciones de conflictos armados no internacionales; (b) establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales que analice la posibilidad de redactar nuevos protocolos destinados a reducir el gran número de muertos y heridos que ocasionan cada año los restos explosivos de guerra y responder de manera adecuada a los problemas humanitarios causados por minas antivehículos.

Los Estados Partes también decidieron que el Presidente designado debía celebrar consultas sobre las posibles opciones de promoción del cumplimiento de la Convención y sus Protocolos anexos. Asimismo, los propios Estados Partes se comprometieron a convocar a expertos con el propósito de examinar posibles cuestiones relacionadas con las armas y municiones de pequeño calibre. Finalmente, la Declaración Final de esta Conferencia se refiere también a las balas multiuso de 12,7 mm, a la determinación de la legalidad de nuevas armas y de nuevos medios o métodos de guerra, y a las armas láser cegadoras.

2.2.1. Ampliación del ámbito de aplicación de la Convención a los conflictos armados no internacionales

La única normativa nueva adoptada por la Segunda Conferencia de Examen de la CAC ha sido la referida a la ampliación del ámbito de aplicación de la Convención y sus Protocolos anexos a los contextos de conflicto armado no internacional. Previamente, téngase en cuenta que de los cuatro Protocolos anexos a la CAC, solamente el Protocolo II enmendado sobre minas, armas trampa y otros artefactos cubría las situaciones de

conflicto armado interno. Basándose en la propuesta de Estados Unidos, los Estados Partes de la CAC aceptaron enmendar el artículo 1 de la Convención marco de la siguiente forma (los párrafos 2 a 7 son nuevos):

1. La presente Convención y sus Protocolos anexos se aplicarán a las situaciones a que se hace referencia en el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativos a la protección de las víctimas de la guerra, incluida cualquiera de las situaciones descritas en el párrafo 4 del artículo 1 del Protocolo adicional I a esos Convenios.

2. La presente Convención y sus Protocolos anexos se aplicarán, además de a las situaciones a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, a las situaciones a que se refiere el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. La presente Convención y sus Protocolos anexos no se aplicarán a 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.

3. En el caso de conflictos que no sean de carácter internacional que tengan lugar en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada Parte en el conflicto estará obligada a aplicar las prohibiciones y restricciones de la presente Convención y sus Protocolos anexos.

4. No podrá invocarse disposición alguna de la presente Convención o sus Protocolos anexos con el fin de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer el orden público en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos.

5. No podrá invocarse disposición alguna de la presente Convención o sus Protocolos anexos para justificar la intervención, directa o indirecta, sea cual fuere la razón, en un conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte Contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto.

6. La aplicación de las disposiciones de la presente Convención y de sus Protocolos anexos a las Partes en un conflicto, que no sean Altas Partes Contratantes, que hayan aceptado la presente Convención y sus Protocolos anexos no modificará su estatuto jurídico y la condición jurídica de un territorio en disputa, ya sea expresa o implícitamente.

7. Las disposiciones de los párrafos 2 a 6 del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los Protocolos adicionales adoptados después del 1.º de enero de 2002, que pudieran aplicar, excluir o modificar el ámbito de aplicación en relación con el presente artículo. (el énfasis es nuestro)

Con este nuevo artículo 1, los Protocolos anexos a la CAC, actualmente vigentes, serán aplicables en situaciones de conflicto armado no internacional una vez que la

enmienda entre en vigor, es decir, después de depositado el vigésimo instrumento de ratificación con respecto al artículo 1 enmendado de la Convención marco.

Cabe señalar que las disposiciones del párrafo 7 fueron exigidas por varios Estados que no querían comprometer de antemano el ámbito de aplicación de un nuevo protocolo que limitara o prohibiera una arma convencional que pudiera ser desarrollada después y cuyo tipo, naturalmente, aún no conocían. En tal sentido, este párrafo prevé, de cierto modo, una doble seguridad para los Estados Partes en la CAC, los cuales siempre tendrán la posibilidad de limitar o ampliar el ámbito de aplicación de cualquier nuevo protocolo anexo a la Convención.

Además, cabe mencionar que ningún Estado Parte se opuso a la enmienda del artículo 1. Por el contrario, todos los Estados Partes en la CAC reconocieron que la enmienda en cuestión significaba un importante y necesario aporte en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional Humanitario.

2.2.2. Los residuos explosivos de guerra y las minas antivehículo

56 Durante los debates en la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, en diciembre de 2001, las diferentes propuestas referidas a los residuos explosivos de guerra y a las minas antivehículo recibieron una especial atención por parte de los Estados Partes en la CAC. Una gran mayoría de ellos reconoció la importancia y pertinencia de las propuestas, declarándose a favor de que los Estados continúen en los próximos meses con consultas que tengan por objeto encontrar posibles soluciones a los problemas humanitarios originados por todas esas municiones que quedan sin explotar después de su uso. Sin embargo, algunos países no estaban dispuestos a reconocer la urgencia de esta problemática. Los mismos esbozaron algunos puntos de divergencia e inquietudes tales como:

- ¿Existía una certeza sobre el problema humanitario causado por los residuos explosivos de guerra y por las minas antivehículo que, por lo mismo, justificara nuevas medidas restrictivas dentro del marco de la CAC?
- ¿Qué tipo de mandato se daría al Grupo de Expertos Gubernamentales encargado de discutir propuestas sobre la problemática de los residuos explosivos de guerra? ¿Tendría este grupo la competencia para negociar un nuevo protocolo o solamente analizaría posibles soluciones y emitiría recomendaciones para una próxima reunión de los Estados Partes en la CAC?
- ¿Tendría que establecerse un plazo fijo al Grupo de Expertos Gubernamentales a fin de que presentara en fecha cierta el resultado de su gestión?

Puede advertirse que tales preocupaciones respondían más a asuntos políticos que de otro tipo, ya que incluso cualquier propuesta hecha por un grupo de expertos

gubernamentales podría ser parcial o íntegramente modificada por los Estados Partes en la CAC. Asimismo, cabe mencionar que muchas veces son los propios representantes gubernamentales quienes participan en los grupos de expertos para luego presentar sus propuestas en una reunión formal de los Estados Partes, en una convención determinada. De allí que, tomando en cuenta las diferentes posiciones de los Estados Partes en la CAC, la Segunda Conferencia de Examen adoptó en su Declaración Final la siguiente decisión con respecto a los residuos explosivos de guerra y a las minas antivehículo:

Los Estados Partes deciden establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales de composición abierta con coordinadores separados, encargado de:

a) 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.

b) Seguir examinando la cuestión de las minas distintas de las minas antipersonal.

El Coordinador presentará a los Estados Partes un informe aprobado por consenso. (el énfasis es nuestro).

Se verifica, a partir del mandato otorgado al Grupo de Expertos Gubernamentales, que: primero, el mismo es suficientemente amplio para facilitar un debate detallado; y, segundo, aparte de la cuestión del uso de submuniciones contra cualquier objetivo militar ubicado en una concentración de población civil, todos los elementos de

preocupación contenidos en la propuesta del CICR han sido incluidos en el mandato del Grupo de Expertos Gubernamentales.

En cierta medida, los puntos 1 y 3 mencionados en la Declaración Final pueden incluir la cuestión del uso de submuniciones. No obstante, debe mencionarse que durante los debates de los tres períodos de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, muchos Estados se opusieron a abrir una larga discusión sobre esta cuestión. Estos mencionaron que las disposiciones contenidas en el artículo 51 del Protocolo I Adicional (a los Convenios de Ginebra de 1949) de 1977 eran suficientes para que los militares, al utilizar submuniciones contra un objetivo militar ubicado en una concentración de población civil, tomaran todas las medidas necesarias a fin de evitar ataques indiscriminados, en particular, aquellos que pudieran causar incidentalmente muertos y heridos civiles, o daños a bienes de carácter civil, considerados excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa. Sin embargo, el CICR, apoyado por algunos Estados, y manteniendo su convicción respecto de que las propias características técnicas de las submuniciones impiden un uso contra cualquier objetivo militar ubicado en una concentración de población civil de conformidad con el artículo 51 del Protocolo I adicional de 1977, reitera que habría que prohibir expresamente su empleo en tales situaciones.

58 La formulación con respecto al plazo y al contenido de las recomendaciones adoptadas por el Grupo de Expertos Gubernamentales es suficientemente flexible para satisfacer las diferentes aspiraciones de varios Estados. A nivel práctico, la próxima reunión de los Estados Partes —que se llevará a cabo los días 12 y 13 de diciembre de 2002— representa el término del plazo en el cual el Coordinador del Grupo de Expertos Gubernamentales someterá un primer informe a los Estados Partes en la CAC. Es así que se han fijado tres períodos de sesiones con el objeto de reunir a dicho Grupo durante cinco semanas en el año 2002:

- del 20 al 24 de mayo de 2002;
- del 8 al 19 de julio de 2002 o del 22 de julio al 2 de agosto de 2002; y
- del 2 al 10 de diciembre de 2002.

Los temas vinculados a las minas antivehículo serán también examinados (aunque en forma separada) dentro del Grupo de Expertos Gubernamentales y durante los mismos tres períodos de sesiones.

2.2.3. Municiones y armas de pequeño calibre

Las fuertes reticencias expresadas por varios Estados durante el proceso preparatorio a empezar cualquier forma de negociaciones sobre este tema se manifestaron también durante

la Segunda Conferencia de Examen de la CAC. Por lo mismo, la Declaración Final adoptó un texto sin mayor compromiso de acción para los Estados Partes en este ámbito.

Es así que en la Declaración Final de la Segunda Conferencia se indica que los Estados Partes interesados podrán convocar a expertos a fin de examinar posibles cuestiones relacionadas con armas y municiones de pequeño calibre, como, por ejemplo:

- los requisitos militares;
- la metodología y los factores científicos y técnicos;
- los factores médicos;
- las obligaciones y normas en virtud de leyes y tratados; y
- las consecuencias financieras.

Se añade que los expertos informarán sobre su labor a los Estados Partes en la Convención y que estas reuniones no tendrán consecuencias para el presupuesto de la Convención.¹⁹

2.2.4. Mecanismo para promover el cumplimiento de la CAC y sus Protocolos anexos

59

Como se adivinaba ya en las reuniones preparatorias, las tres propuestas destinadas a crear un mecanismo de cumplimiento o de verificación de la CAC no tenían un apoyo suficiente por parte de los Estados Partes que permitiera dar inicio a las negociaciones en este ámbito.

Así, en la Segunda Conferencia de Examen de la CAC se decidió que, durante los próximos meses, el Presidente designado celebraría consultas con los Estados Partes sobre las posibles opciones para promover el cumplimiento de la Convención y sus Protocolos anexos, teniendo en cuenta las propuestas formuladas, sobre las cuales presentaría a los Estados Partes un informe aprobado por consenso.

2.2.5. Respeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868 que prohíbe el uso de determinadas balas explosivas

Al presentar su informe sobre el respeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868 —durante el Tercer Período de Sesiones de la Comisión Preparatoria de la

¹⁹ Lamentablemente, los esfuerzos desempeñados por Suiza durante los últimos años respecto de este tema no han tenido el éxito esperado. Parece necesario adaptar una estrategia de informar y convencer a los diferentes Estados Partes, empezando por crear un núcleo más grande y más proactivo de Estados en favor de la propuesta suiza.

Segunda Conferencia de Examen de la CAC—, el CICR era consciente de que por falta de tiempo y por un asunto de prioridades no sería posible abrir un debate detallado sobre esta cuestión. De allí que no se pretendiera que los Estados Partes en la CAC adoptaran un texto (apremiante) en tan poco tiempo. El objetivo prioritario del CICR en este ámbito era alertar a la comunidad internacional sobre la preocupante existencia de determinadas balas multiuso de 12,7 mm. Se esperaba que la Declaración Final de la Segunda Conferencia de Examen pudiera contener no solamente una referencia al informe del CICR, sino, más bien, una invitación a los Estados a tomar en cuenta los puntos de acción mencionados al final de dicho informe.

Empero, los Estados Partes en la CAC adoptaron finalmente un texto escueto. En primer lugar, mencionaron esta problemática en el preámbulo de la Declaración Final y no en la parte que contiene las decisiones y, en segundo lugar, solamente invitaron a los Estados Partes a examinar el informe del CICR y a adoptar las medidas apropiadas:

Tomando nota del informe del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre “Cómo asegurar el respeto de la Declaración de San Petersburgo de 1868 con el objetivo de prohibir el uso de determinados proyectiles explosivos” (de fecha 18 de septiembre de 2001) e invitando a los Estados a que examinen el informe y toda otra información pertinente, y adopten cualesquiera medidas apropiadas.

60 Sin embargo, gracias a la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, muchos Estados han adquirido conocimiento de la problemática de determinadas balas multiuso de 12,7 mm y, aunque el texto adoptado en la Declaración Final pueda ser calificado de minimalista, constituye un primer paso en esta dirección.

Contando con lo contemplado en dicha Declaración, el CICR podrá continuar exhortando a todos los Estados a tomar las medidas necesarias con respecto a la producción, o al empleo, o a la proliferación de balas multiuso de 12,7 mm que explotan en el cuerpo humano; esto último, a fin de evitar —de manera eficaz— la erosión del respeto y de la validez de la norma fundamental que rige esta materia y que es la contenida en la Declaración de San Petersburgo de 1868.

2.2.6. Armas láser cegadoras y determinación de la legalidad de una nueva arma o de nuevos medios o métodos de guerra

Sobre el particular, cabe mencionar dos párrafos del Preámbulo de la Declaración Final de la Segunda Conferencia de Examen de la CAC. Dichos párrafos —que en opinión del CICR guardan especial importancia— se refieren a las armas láser cegadoras y al requerimiento más general del Derecho Internacional Humanitario de determinar la legalidad de nuevas armas o de nuevos medios o métodos de guerra:

Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente [...]

- Su reafirmación del reconocimiento por la Primera Conferencia de Examen de que *es necesario lograr la prohibición completa de las armas láser cegadoras*, cuyo uso y transferencia prohíbe el Protocolo IV;
- Su reconocimiento de la importancia de mantener en examen la cuestión de los efectos cegadores relacionados con el uso de sistemas láser, teniendo en cuenta los adelantos científicos y tecnológicos;
- Su determinación de *instar a los Estados que todavía no lo hayan hecho, a que efectúen revisiones conforme se prevé en el artículo 36 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, para determinar si el empleo de una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra estaría prohibido por el Derecho Internacional Humanitario o por otra norma del Derecho Internacional aplicable a las Altas Partes.* (el énfasis es nuestro)

A pesar de que la Segunda Conferencia de Examen de la CAC no dispuso del tiempo necesario para abordar en detalle cuestiones relacionadas con el Protocolo IV sobre la armas láser cegadoras, era importante para el CICR que la Declaración Final mencionara que los Estados Partes seguirían comprometidos con una interdicción total de esas armas, incluyendo su producción, y que continuarían controlando los posibles desarrollos en el campo de sistemas láser que podrían debilitar el alcance y la aplicación de ese Protocolo. La preocupación del CICR se fundamenta en informaciones publicadas sobre programas de investigación dentro del campo de las armas llamadas “no letales”, las mismas que buscan desarrollar un sistema de láser que podría deslumbrar temporalmente (en inglés, llamados *dazzlers*) a una persona. A juicio del CICR, este posible desarrollo debilitaría el alcance del Protocolo IV, ya que la tecnología de deslumbramiento temporal se encuentra en capacidad de, según las distancias de acción, causar ceguera definitiva a una persona.

61

En lo que respecta a las armas convencionales, en general hizo falta en la Declaración Final hacer hincapié en que para todos los Estados Partes de la CAC existe una obligación de determinar si el empleo de una nueva arma, o de nuevos medios o métodos de guerra, estaría prohibido o restringido por el Derecho Internacional Humanitario. La aplicación fiel de esta obligación por parte de los Estados Partes en la CAC ayudaría en la promoción del cumplimiento de esta Convención y también podría jugar un papel importante en materia de prevención; es decir, evitaría graves problemas humanitarios que luego tendrían que ser abordados por futuras conferencias de examen de la CAC.

En este orden de ideas señalamos que, desde la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, en 1999, el CICR ha desarrollado diversas actividades en este ámbito, entre ellas una reunión de expertos gubernamentales con el propósito de asegurar una mejor aplicación a nivel nacional de las obligaciones de los Estados en

virtud del artículo 36 del Protocolo adicional I (a los Convenios de Ginebra de 1949) de 1977.

Para los próximos meses, el CICR está planificando facilitar a todos los Estados un documento básico con líneas directrices para promover la aplicación a nivel nacional de los mecanismos adecuados en este ámbito. Este documento será elaborado en estrecha colaboración con expertos gubernamentales a fin de incluir de manera detallada diferentes factores, tales como: la misión militar, la necesidad militar, el tipo de herida, las reglas específicas o generales del Derecho Internacional Humanitario; factores todos que deben ser considerados cuando se pretende determinar la legalidad de una nueva arma o de nuevos medios o métodos de guerra.

3. Conclusiones

- 62
- a. A pesar de las limitaciones inherentes a la Segunda Conferencia de Examen de la CAC, mencionadas en la introducción del presente artículo, los Estados Partes lograron adoptar medidas que son positivas no solamente para la CAC en particular, sino también para el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario en general.
 - b. El logro más significativo es, por supuesto, la ampliación del ámbito de aplicación de la CAC y de sus Protocolos anexos a los contextos de conflicto armado no internacional.
 - c. Los meses y años venideros darán cuenta de si los Estados Partes en esta Convención tienen la suficiente voluntad política para responder con disposiciones jurídicas concretas a los problemas humanitarios causados por los residuos explosivos de guerra, así como para reaccionar frente a la evolución de la tecnología y la doctrina militares, limitando o prohibiendo el uso de armas o métodos de guerra de efecto indiscriminado o que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes.
 - d. Como siempre, en el campo del desarrollo progresivo del Derecho Internacional Humanitario, se abordan desafíos ambiciosos, pero factibles, los mismos que seguirán requiriendo de esfuerzos especiales y continuos de todos los actores involucrados en los problemas humanitarios causados por el empleo de ciertas armas convencionales.