

**13º período de sesiones
Ginebra, 6 a 10 de marzo de 2006**

Tema 7 del programa

Restos explosivos de guerra

Grupo de Trabajo sobre los Restos Explosivos de Guerra

**COMENTARIO AL INFORME SOBRE LAS RESPUESTAS DE LOS
ESTADOS PARTES AL CUESTIONARIO SOBRE EL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LOS RESTOS EXPLOSIVOS
DE GUERRA, CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, DE FECHA 8 DE MARZO
DE 2005, PREPARADO POR EL ASIA PACIFIC CENTRE FOR
MILITARY LAW, UNIVERSIDAD DE MELBOURNE (AUSTRALIA)
Y PRESENTADO A SOLICITUD DEL COORDINADOR SOBRE
LOS RESTOS EXPLOSIVOS DE GUERRA COMO DOCUMENTO
CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.12 Y ADICIONES**

Preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

1. El informe, junto con el cuestionario y las respuestas en que se basa, es una importante contribución a la labor del Grupo de Expertos Gubernamentales. Aunque no todos los Estados Partes hayan respondido al cuestionario, las respuestas recibidas son un buen reflejo de los criterios actuales y sirven de base para seguir avanzando en cuestiones como la forma en que deben tenerse en cuenta los efectos a largo plazo de los restos explosivos de guerra (REG) en las evaluaciones sobre la proporcionalidad y el examen de normas específicas para las municiones de racimo.
2. El informe constituye en conjunto un documento impresionante y exhaustivo. Ciertamente, el informe y los cuestionarios en que se basa señalan las normas del derecho internacional humanitario (DIH) más pertinentes en relación con las municiones que puedan convertirse en REG y facilitan importante información sobre el modo en que se aplican tales normas. El informe presenta también un útil análisis sobre los diversos aspectos de la cuestión relativa a las municiones de racimo.

COMENTARIOS GENERALES SOBRE LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN EL INFORME

3. Las opiniones del CICR sobre los principios y normas del DIH aplicables a las municiones que se convierten en REG se expresaron anteriormente en el documento preparado para la 11ª Reunión del Grupo de Expertos Gubernamentales, celebrada en agosto de 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.19). En el informe se mencionan muchas de estas opiniones. Por consiguiente, el CICR se limitará a formular algunos comentarios generales sobre cuestiones que se plantean en el informe.

4. El CICR comparte la opinión que se expresa en el informe de que las respuestas al cuestionario **reflejan un importante consenso** entre los Estados informantes en cuanto a que los principios y normas del DIH son aplicables al empleo de municiones que puedan convertirse en REG. La determinación de las normas pertinentes es un importante punto de partida para la labor del Grupo de Expertos Gubernamentales y el primer paso del enfoque de tres etapas que el Grupo ha adoptado sobre esta cuestión.

5. Otra cuestión que cabe subrayar es que en el informe se señalan **significativas diferencias y discrepancias** entre los criterios que siguen los Estados informantes en varias esferas. Estas son las siguientes:

- Su comprensión de los principios y normas pertinentes;
- Su opinión sobre cómo deben aplicarse las normas a las municiones que puedan convertirse en REG, y
- Los criterios adoptados para la aplicación nacional de estas obligaciones jurídicamente vinculantes.

6. Tales diferencias preocupan al CICR porque pueden significar que los Estados Partes no tienen opiniones parecidas sobre el contenido de los principios y normas del DIH o sobre su relación con los REG y las municiones de racimo. La diferencia de criterios en estas esferas se puede deber a una protección insuficiente de las poblaciones civiles en situaciones de conflicto armado.

7. En el informe se señala que al parecer existe cierta **confusión respecto de la distinción entre los principios generales del derecho internacional humanitario y las normas de derecho jurídicamente vinculantes**. En nuestra opinión, la distinción que se hace en el informe sobre esta cuestión es fundamental. Aunque hay una serie de principios generales como la necesidad militar y la humanidad que subyacen al DIH y guían su desarrollo, los tratados de DIH establecen normas que reconcilian las consideraciones militares y humanitarias y especifican qué medios y métodos de guerra son legales e ilegales. Se puede recurrir a principios rectores más generales como orientación cuando no existan normas, pero nunca puede sustituir a la obligación de respetar las normas jurídicamente vinculantes. Muchos de los "principios" señalados por los Estados informantes son, de hecho, normas jurídicamente vinculantes específicas presentes tanto en los tratados de DIH como en el derecho consuetudinario. Como acertadamente señala el informe, la violación de una de estas normas puede constituir un crimen de guerra y ser objeto de un procedimiento penal.

8. En resumidas cuentas, en el informe se hace una buena síntesis y análisis de las respuestas al cuestionario, por lo que los comentarios restantes se concentrarán en las conclusiones y recomendaciones que se formulan en él.

COMENTARIOS A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME

9. El CICR **apoya cuatro de las cinco recomendaciones** que se formulan al final del informe, a saber, las recomendaciones 1, 2, 4 y 5.

10. En relación con la **recomendación 1**, la ratificación del Protocolo V y su aplicación deben ser un elemento central de la respuesta que dé la comunidad internacional al creciente problema de los REG. De hecho, no es prematuro comenzar a examinar cómo podría aprovecharse una primera Reunión de los Estados Partes, poco después de la entrada en vigor del Protocolo, para facilitar la aplicación rápida, coherente y eficaz del Protocolo V. Con medidas activas en el marco del Protocolo V se salvarían vidas y se aliviaría en gran medida a comunidades de todas las regiones del mundo y, al mismo tiempo, se aprovecharían los importantes logros del proceso de la Convención y se fomentaría su universalización.

11. En la **recomendación 2** se propone que el Grupo de Expertos Gubernamentales confirme la naturaleza jurídicamente vinculante de las normas del DIH que se han señalado. No podemos sino alentar tal medida por parte del Grupo y de la próxima Conferencia de Examen.

12. En la **recomendación 4** se sugiere que se aliente a los Estados Partes que aún no hayan establecido mecanismos para examinar la legalidad de las armas nuevas a que lo hagan. Es importante recordar que este llamamiento ya fue formulado por la Segunda Conferencia de Examen de la Convención, celebrada en 2001, y por los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, durante las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1999 y 2003. En particular, la Conferencia Internacional de 2003 subrayó que, en vista del rápido avance tecnológico de las armas, todas las armas nuevas debían someterse a "exámenes rigurosos y multidisciplinarios". El CICR ha facilitado a las delegaciones del Grupo de Expertos Gubernamentales una "Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos". La Guía, que tiene por objetivo asistir a los Estados en el establecimiento de tales mecanismos de examen, se preparó en colaboración con varios expertos gubernamentales. El CICR prevé también celebrar talleres regionales sobre los procesos de examen de armas en Europa este año y en América Latina y Oriente Medio y Asia en 2007.

13. La propuesta que se hace en la **recomendación 5** para la adopción de un sistema voluntario de prestación de informes sobre la destrucción de armas antiguas o anticuadas que pudieran agravar el problema de los REG si fueran empleadas, sería una medida deseable. No sólo contribuiría a identificar, de manera muy práctica, los sistemas que en opinión de los Estados presentan alto riesgo de convertirse en REG, sino que alentaría también la eliminación, y no la transferencia, de tales sistemas a posibles usuarios.

14. El CICR estima que la **conclusión general** del informe, a saber, que el "Protocolo V de la Convención y las normas existentes del DIH son lo suficientemente específicos y amplios para hacer frente adecuadamente al problema de los REG, a condición de que dichas normas se

apliquen efectivamente" necesita precisarse más. Si ello sólo se refiere al problema de los REG tras los conflictos al que debe darse solución, el CICR está de acuerdo en general. De aplicarse de manera proactiva, el Protocolo V facilitará un marco adecuado para hacer frente a los REG al concluir las hostilidades activas.

15. Sin embargo, resulta difícil comprender esta conclusión si se refiere a la suficiencia de las normas del DIH existentes en relación con dos cuestiones:

- Las características específicas de las municiones de racimo;
- El grado en que deben tenerse en cuenta los efectos a largo plazo de los REG al evaluar la proporcionalidad de un ataque.

16. El CICR afirma esto por dos razones. En primer lugar, la parte analítica del informe no permite llegar a tal conclusión. De hecho, en la página 7 se subraya que "existen discrepancias de criterio significativas entre los Estados informantes... en su comprensión de los principios pertinentes y en su explicación sobre cómo se aplican al problema de los REG". Además, la mayor parte de Estados o no comentaron los problemas específicos relacionados con la precisión y la fiabilidad de las municiones de racimo o bien se mostraron partidarios de que se siguiera desarrollando el DIH en esta esfera. Por consiguiente, sería difícil basar una conclusión sobre la suficiencia del DIH en relación con las municiones de racimo a partir de la sección analítica del informe o de los cuestionarios. Ciertamente, en el cuerpo del informe se señala que las municiones de racimo plantean cuestiones importantes relativas a las normas de distinción, prohibición de ataques indiscriminados y proporcionalidad.

17. En este contexto, tal vez quepa también señalar que todo el régimen de la Convención se basa en la creencia de que es útil especificar cómo se deben aplicar a clases de armas concretas las normas generales del DIH, a saber, las normas por las que se prohíben las armas de efectos indiscriminados y que causen sufrimientos innecesarios. No se da por sentado que la aplicación fiel de las normas y principios generales sea suficiente. De hecho, su desarrollo a menudo se ha debido precisamente a los tipos de discrepancias en la interpretación o la aplicación de las normas generales que se señalan en el informe. En relación con las municiones de racimo, también es importante tener en cuenta que, a medida que proliferan y más agentes acceden a ellas, es probable que aumenten, y no que disminuyan las divergencias entre usuarios en cuanto a cómo entienden las normas y su capacidad o intención de aplicarlas. Los resultados podrían ser devastadores para las poblaciones civiles. Es por estas razones que el CICR insta a que se elaboren nuevas normas jurídicamente vinculantes sobre los blancos contra los que se emplean municiones de racimo y a que se eliminen los modelos que carezcan de precisión y fiabilidad.

18. En vista de todo ello, no debe sorprender que el CICR sea escéptico respecto de la utilidad de acogerse al tipo de "prácticas idóneas" en relación con los REG y las municiones de racimo que se propone en la **recomendación 3**. Si sigue habiendo diferencias en la forma de entender y aplicar incluso las normas jurídicamente vinculantes, aún es menos probable que las "prácticas idóneas" se apliquen de manera clara y coherente con los efectos pretendidos sobre el terreno. Además, un criterio de "prácticas idóneas" sería incompatible con los compromisos jurídicamente vinculantes contraídos con arreglo al Protocolo II sobre las minas terrestres y con las actuales propuestas de varios Estados para que se establezcan normas jurídicamente vinculantes respecto de las minas distintas de las minas antipersonal.

19. Es importante señalar que, además de la recomendación 3, en el informe se advierte de que "si tras la adopción del Protocolo V el problema de los REG se hace más grave, muchos en la comunidad internacional propugnarán una respuesta más concreta y sustantiva" en particular en relación con las municiones de racimo. En nuestra opinión, la experiencia ha demostrado ya que si se siguen empleando las municiones de racimo, carentes de precisión y de fiabilidad, no hay duda de que el problema de los REG se hará más grave, a un gran costo para las poblaciones civiles y los Estados que deban retirar los REG. Los compromisos dimanantes del Protocolo V en materia de medidas correctivas deben complementarse con medidas preventivas urgentes que aborden plenamente el creciente problema de los REG.

En conclusión, en el informe se destacan dos ámbitos para el trabajo futuro en este marco, además de las que se proponen en las recomendaciones 1, 2, 4 y 5. Éstos son:

- La necesidad de concentrarse más en lo sucesivo en la suficiencia de las normas del DIH existentes teniendo en cuenta las características específicas de las municiones de racimo, y
- La comprensión de la necesidad de que se tengan en cuenta los efectos del REG a largo plazo al evaluar la proporcionalidad en el empleo de determinadas municiones.
