

Cuarta Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción

15 de octubre de 2019

Español

Original: inglés

Oslo, 26 a 29 de noviembre de 2019

Tema 7 del programa provisional

Examen del funcionamiento y la situación de la Convención

Proyecto de examen del funcionamiento y la situación de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción: 2014-2019

Cooperación y asistencia y medidas para asegurar el cumplimiento

Presentado por el Presidente de la Cuarta Conferencia de Examen*

I. Cooperación y asistencia

1. La cooperación y la asistencia constituyen un elemento clave de la Convención consagrado en su artículo 6. En el marco de la Tercera Conferencia de Examen, los Estados partes reafirmaron que, si bien cada Estado parte es responsable de la aplicación de la Convención en las zonas situadas bajo su jurisdicción o control, el refuerzo de la cooperación puede contribuir al logro del objetivo común de la Convención. Para tal fin, el Plan de Acción de Maputo contenía seis medidas que debían adoptar los Estados partes para mejorar considerablemente la cooperación entre quienes solicitaban asistencia y quienes estaban en condiciones de prestarla. En la Tercera Conferencia de Examen se creó el Comité sobre el Fortalecimiento de la Cooperación y la Asistencia con objeto de atender este importante elemento de la Convención.

2. Desde la Tercera Conferencia de Examen, varios Estados partes han informado de que la falta de financiación es uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención. En este sentido, se ha alentado a todos los Estados partes que estén en condiciones de hacerlo a que consideren la posibilidad de prestar apoyo a otros Estados partes para lograr progresos significativos en el cumplimiento de los compromisos para el plazo de 2025 fijado por los Estados partes. Además, como se subraya en el Plan de Acción de Maputo, los Estados partes que deseen recibir asistencia pueden aplicar medidas para facilitar la cooperación y la asistencia, como la elaboración de estrategias y planes de trabajo inclusivos, la difusión de información clara y detallada sobre sus necesidades financieras y técnicas de asistencia y la promoción activa del cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención en conversaciones nacionales e internacionales.

* Se acordó publicar el presente documento tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



3. Desde la Tercera Conferencia de Examen, los Estados partes han seguido expresando que la implicación nacional sigue desempeñando un papel fundamental en el fomento de la cooperación y la asistencia. En la Tercera Conferencia de Examen se acordó que los Estados partes que solicitasen asistencia harían “todo lo posible por mostrar implicación nacional a alto nivel”. Los Estados partes han reconocido que, si bien la implicación nacional no garantiza que fluyan los recursos para atender sus necesidades, mostrarla hace mucho más probable que surjan iniciativas de cooperación entre quienes tienen necesidades y aquellos que están en condiciones de prestar asistencia.

4. Desde la Tercera Conferencia de Examen, varios Estados partes han seguido mostrando un nivel alto de implicación nacional mediante la elaboración de estrategias y planes nacionales, la presentación de informes sobre los progresos realizados y los desafíos pendientes, y la aportación de importantes contribuciones financieras para el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención. En otros casos, los Estados partes tienen la oportunidad de demostrar un mayor grado de implicación nacional velando por la elaboración de estrategias y planes de trabajo nacionales inclusivos para el cumplimiento de las obligaciones y, cuando sea posible, destinando más recursos nacionales al cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención.

5. En el Plan de Acción de Maputo, los Estados partes indicaron la importancia de que los Estados partes que estén en condiciones de prestar asistencia y los que deseen recibirla, según corresponda y en la medida de lo posible, se asocien para terminar de cumplir sus obligaciones y dialoguen periódicamente sobre los avances y obstáculos para el cumplimiento de las metas. Desde la Tercera Conferencia de Examen, los Estados partes han reconocido la importancia de asociarse y de velar por que el diálogo entre interesados a nivel internacional y nacional sea sólido y continuado. Desde la Tercera Conferencia de Examen, el Comité sobre el Fortalecimiento de la Cooperación y la Asistencia ha puesto en marcha un “enfoque individualizado”, que tiene por objeto facilitar una plataforma en la que cada Estado afectado pueda proporcionar, con carácter voluntario y oficioso, información detallada sobre sus dificultades y necesidades en relación con el cumplimiento eficaz y oportuno de sus obligaciones pendientes dimanantes de la Convención. El enfoque individualizado brinda la oportunidad de establecer un contacto con la comunidad de donantes (incluidos posibles asociados para la cooperación Sur-Sur o regional), los operadores de desminado y otros interesados y establecer un diálogo inicial que podría ayudar a facilitar la creación de alianzas. Desde su creación, siete Estados partes han participado en el enfoque individualizado: Angola, Croacia, Ecuador, Serbia, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán y Zimbabwe.

6. En 2018, el Comité sobre el Fortalecimiento de la Cooperación y la Asistencia celebró consultas con actores muy diversos, entre los que figuraban los Estados participantes en el enfoque individualizado, a fin de recibir sus comentarios al respecto y continuar mejorando el proceso. A continuación, figuran algunas de las conclusiones principales:

a) El enfoque individualizado es un complemento valioso para la labor de la Convención y ofrece una plataforma importante para que los Estados partes compartan sus progresos y desafíos con otros Estados y organizaciones, así como sus necesidades de cooperación y asistencia;

b) El enfoque individualizado no debe considerarse un acontecimiento aislado, sino un elemento incorporado en iniciativas más amplias del Estado parte para favorecer la transparencia, la comunicación y la movilización de recursos;

c) Es necesario llevar un seguimiento de las reuniones sobre el enfoque individualizado para aprovechar el impulso generado en ellas;

d) La colaboración con las partes interesadas nacionales e internacionales en el país para el desarrollo y la planificación del enfoque individualizado ha demostrado ser extremadamente valiosa;

e) El enfoque individualizado no puede sustituir a un diálogo nacional intenso y sólido, sino que ha de complementarlo.

7. En las reuniones entre períodos de sesiones celebradas del 22 al 24 de mayo de 2019, el Comité sobre el Fortalecimiento de la Cooperación y la Asistencia hizo hincapié en la importancia de intensificar el diálogo a fin de asegurar que los Estados partes, como comunidad, realizaran progresos significativos en el logro de las ambiciones de los Estados partes para 2025 y que lo hicieran de manera inclusiva, eficaz y eficiente. A este respecto, y como complemento del enfoque individualizado, el Comité reconoció la importancia de valorar la creación de plataformas permanentes locales para permitir un diálogo continuado sobre el cumplimiento de los compromisos y los desafíos existentes entre todas las partes interesadas a nivel nacional. Para apoyar a los Estados partes en este sentido, el Comité presentó un documento en el que se exponía un modelo de muestra para la creación de plataformas nacionales de lucha antiminas. El objetivo de estas plataformas es garantizar la aplicación de la Convención con un enfoque inclusivo a través del logro de los siguientes objetivos: facilitar la colaboración y coordinación entre múltiples interesados mediante un proceso consultivo y participativo; proporcionar una plataforma para que las partes interesadas entablen un diálogo sincero, abierto y transparente sobre los desafíos u obstáculos a la aplicación, a fin de fomentar la resolución colectiva de los problemas; fomentar un entorno propicio para la realización de actividades de lucha antiminas mediante labores de promoción y sensibilización sobre los desafíos pendientes y los planes de aplicación, así como sobre la importancia de integrar la lucha antiminas en las políticas, planes y programas de desarrollo; proporcionar un foro para las consultas nacionales y la creación de consenso, la identificación de prioridades y la formulación de políticas, la ejecución y el monitoreo de las actividades y la identificación de las necesidades y los desafíos, haciendo hincapié en avanzar respecto de los plazos respectivos del Estado lo antes posible.

8. Desde la Tercera Conferencia de Examen, Landmine Monitor ha registrado que entre 2014 y 2017 se destinaron cerca de 1.900 millones de dólares de los Estados Unidos procedentes de donantes a financiar actividades relacionadas con las minas, y que en 2017 se registró un aumento en la financiación (se recibieron 430,7 millones de dólares en 2014, 376,5 millones en 2015, 482,9 millones en 2016 y 673,2 millones en 2017); asimismo, las cifras ponen de relieve que un pequeño número de países —entre ellos el Iraq, Siria, Colombia, el Afganistán y la República Democrática Popular Lao— recibe la mayor parte de la financiación (el 65 %).

9. En 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó una decisión en apoyo de la aplicación de la Convención y el Plan de Acción de Maputo y proporcionó apoyo financiero para un máximo de diez consultas nacionales con las partes interesadas sobre cuestiones de desminado y asistencia a las víctimas. Desde la Tercera Conferencia de Examen, se han celebrado diálogos nacionales sobre asistencia a las víctimas en el Iraq, el Sudán del Sur y Uganda, así como diálogos nacionales sobre desminado en Bosnia y Herzegovina y el Senegal. Los diálogos nacionales con las partes interesadas fueron bien recibidos y los participantes reconocieron su valor para apoyar los programas nacionales. Los diálogos consiguieron reunir a los interesados y constituyeron una plataforma para debatir sobre el estado de la aplicación y diseñar una vía para avanzar de manera inclusiva. Asimismo, brindaron también la oportunidad de examinar maneras de fortalecer la cooperación y la asistencia mediante la mejora de la presentación de informes, la planificación y la coordinación. Además de estos diálogos, del 10 al 12 de septiembre de 2019, se celebró en Ammán (Jordania) una conferencia mundial sobre asistencia a las víctimas de las minas antipersonal y otros restos explosivos de guerra y los derechos de las personas con discapacidad. El objetivo de la conferencia era ofrecer a los expertos nacionales en derechos de las personas con discapacidad y asistencia a las víctimas, así como a los responsables de la toma de decisiones y a las personas con discapacidad, incluidos los supervivientes de las minas, la oportunidad de seguir explorando los desafíos y las buenas prácticas para adaptar los esfuerzos de asistencia a las víctimas a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

10. Desde la Tercera Conferencia de Examen, los Estados partes han seguido destacando la importancia de contar con estrategias y planes de trabajo nacionales de alta calidad para las actividades relativas a las minas a fin de fomentar la cooperación y la asistencia. Los Estados partes han indicado además que las estrategias y los planes de

trabajo deben incluir hitos concretos con indicación de costos, “que estén basados en información pertinente y precisa sobre la contaminación y el impacto socioeconómico de las minas antipersonal —entre otras cosas información que haya sido proporcionada por las mujeres, niñas, niños y hombres afectados y se haya analizado desde una perspectiva de género— y que promuevan y fomenten la integración de las cuestiones de género”. Desde la Tercera Conferencia de Examen, varios Estados partes, entre ellos el Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Somalia, Sri Lanka, Tayikistán, Turquía y Zimbabwe, han puesto en marcha o examinado estrategias nacionales para el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención, con el apoyo de asociados nacionales o internacionales.

11. En reconocimiento del papel fundamental de las actividades relativas a las minas en la consecución de los ODS, desde la Tercera Conferencia de Examen se ha alentado a los Estados partes a que se esfuercen por promover la inclusión de estas en los planes de desarrollo en curso y en otros planes nacionales pertinentes que puedan redundar en beneficio de las iniciativas para la movilización de recursos. Desde la Tercera Conferencia de Examen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra se han esforzado por fomentar la concienciación, en diversos foros, de la importancia de las actividades relativas a las minas para otros sectores, a fin de promover la cooperación.

12. Los Estados partes siguen reconociendo que para atender las necesidades y garantizar los derechos de las víctimas de las minas se requiere un compromiso a largo plazo con recursos políticos, financieros y materiales sostenidos para mejorar los servicios más amplios de atención de la salud y de apoyo social y económico, en consonancia con las prioridades de desarrollo de los donantes, según proceda. Los Estados partes siguen reconociendo la importancia de colaborar con los sistemas más amplios del ámbito de la salud, los derechos humanos, la discapacidad y el desarrollo para atender las necesidades de las víctimas de manera eficiente, eficaz y sostenible, así como la importancia de la cooperación entre los instrumentos de desarme con responsabilidades en materia de asistencia a las víctimas para poner de relieve las oportunidades mutuamente beneficiosas y velar por que las actividades se refuercen entre sí.

13. En el Plan de Acción de Maputo se acordó que “todos los Estados partes desarrollarán y promoverán la cooperación bilateral, regional e internacional, recurriendo entre otras cosas a la cooperación Sur-Sur y al intercambio de experiencias y buenas prácticas nacionales, recursos, tecnología y competencias técnicas para aplicar la Convención”. Desde la Tercera Conferencia de Examen, se han intercambiado visitas entre varios Estados partes afectados por las minas a fin de intercambiar conocimientos prácticos y otros esfuerzos de cooperación. Un ejemplo de ello son las numerosas delegaciones —por ejemplo, la de Colombia— que han visitado Camboya para aprender sobre la aplicación de métodos y mejores prácticas de recuperación de tierras. Estos intercambios entre los Estados partes que aplican el artículo 5 contribuyen a la aplicación eficiente de la Convención.

14. Además, desde la Tercera Conferencia de Examen, en algunos casos el desminado se ha llevado a cabo conjuntamente entre Estados que, por ejemplo, comparten frontera. Un ejemplo de ello es el trabajo cooperativo realizado por el Ecuador y el Perú y por Camboya y Tailandia en su frontera común. A este respecto, la aplicación del artículo 5 puede contribuir a la adopción de medidas de seguridad y fomento de la confianza entre los Estados partes. Además, en los últimos cinco años, el desminado se ha considerado también un componente de los acuerdos de paz, por ejemplo, en Colombia, en los que se destaca su importancia como contribución tangible para favorecer los esfuerzos para lograr la paz.

15. Si bien se han realizado esfuerzos para fomentar la cooperación y la asistencia, es evidente que estos deben continuar tanto a nivel nacional como internacional para garantizar que la cooperación y la asistencia puedan canalizarse a fin de garantizar avances significativos en el logro de las aspiraciones de los Estados partes para 2025. Debería exigirse mayor coordinación a los Estados que estén en condiciones de prestar asistencia a aquellos Estados partes que hayan demostrado un alto nivel de implicación nacional y que hayan formulado planes claros para hacer frente a los desafíos que les quedan pendientes. Como se subraya en la medida 21 del Plan de Acción de Maputo, este apoyo debe prestarse

de manera que las alianzas velen por que queden claramente definidas las responsabilidades de cada una de las partes, que habrán de rendirse cuentas mutuamente, por que se establezcan objetivos claros y mensurables y se entable un diálogo sostenido durante todo el proceso de aplicación y, en la medida de lo posible, se fijen compromisos plurianuales.

II. Medidas para asegurar el cumplimiento

16. Los Estados partes ya habían reconocido anteriormente que la responsabilidad primordial de garantizar el cumplimiento recae en cada uno de ellos. El artículo 9 de la Convención exige a cada Estado parte que adopte las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida por personas o en el territorio bajo su jurisdicción o control.

17. Asimismo, en el Plan de Acción de Maputo se establece que “los Estados partes que aún no lo hayan hecho adoptarán, a la mayor brevedad y a más tardar en la Cuarta Conferencia de Examen, todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole adecuadas para evitar y reprimir toda actividad prohibida por la Convención cometida por personas sometidas a su jurisdicción o control o en territorio sujeto a su jurisdicción o control”.

18. Al término de la Tercera Conferencia de Examen, 63 Estados partes habían comunicado que habían promulgado leyes atendiendo a las obligaciones del artículo 9, y 37 Estados partes habían comunicado que consideraban que las leyes nacionales vigentes eran suficientes para hacer efectiva la Convención. Los 61 Estados partes restantes, es decir, casi el 40 % del total, todavía no habían informado de que hubieran promulgado leyes atendiendo a las obligaciones del artículo 9 o de que considerasen que las leyes vigentes eran suficientes para hacer efectiva la Convención. Desde la Tercera Conferencia de Examen:

a) Tres Estados partes —Omán, Sri Lanka y el Estado de Palestina— se han adherido a la Convención. Omán indicó que había promulgado leyes atendiendo al artículo 9. Sri Lanka y el Estado de Palestina aún no han indicado que hayan promulgado leyes o que consideren que las leyes vigentes sean suficientes en el contexto del artículo 9;

b) Ocho Estados partes indicaron que habían promulgado leyes atendiendo al artículo 9: Afganistán, Bulgaria, Fiji, Finlandia, Kenya, Paraguay, Saint Kitts y Nevis y Sudán;

c) Tres Estados partes indicaron que consideraban que las leyes vigentes eran suficientes: Angola, Côte d'Ivoire y Tailandia.

19. Actualmente, 72 Estados partes han comunicado que han promulgado leyes atendiendo a las obligaciones del artículo 9, y 39 Estados partes han comunicado que consideran que las leyes nacionales vigentes son suficientes para hacer efectiva la Convención. Los 53 Estados partes restantes no han informado de que hayan promulgado leyes atendiendo a las obligaciones del artículo 9 o de que consideren que las leyes vigentes son suficientes para hacer efectiva la Convención. Desde la Tercera Conferencia de Examen, los posteriores Presidentes de la Convención se han comunicado con estos Estados partes para señalar a su atención esta obligación pendiente y alentar a que informen sobre la cuestión lo antes posible. En el Plan de Acción de Maputo, los Estados partes se comprometieron a abordar esta cuestión antes de la Cuarta Conferencia de Examen.

20. En el Plan de Acción de Maputo se acordó que, en caso de incumplimiento supuesto o demostrado de las prohibiciones establecidas en la Convención, todos los Estados partes proporcionarán “información sobre la situación a todos los Estados partes de la manera más rápida, exhaustiva y transparente posible y trabajará[n] conjuntamente con otros Estados partes en un espíritu de cooperación para resolver el asunto de manera rápida y eficaz, de conformidad con el artículo 8”. Desde la Tercera Conferencia de Examen, los Estados partes han subrayado la importancia de seguir condenando todo uso de minas antipersonal por parte de cualquier agente a fin de garantizar que la estigmatización del uso de las minas antipersonal siga siendo firme.

21. En la Tercera Conferencia de Examen se creó el Comité sobre el Cumplimiento Cooperativo para tratar las cuestiones relativas al cumplimiento del artículo 1, párrafo 1, y considerar cualquier seguimiento que pudiera ser apropiado para ayudar a los Estados partes a trabajar juntos en el espíritu tradicional de cooperación de la Convención. Desde la Tercera Conferencia de Examen, el Comité sobre el Cumplimiento Cooperativo ha examinado las denuncias de incumplimiento del artículo 1, párrafo 1, relativas a Sudán del Sur, el Sudán, Ucrania y el Yemen. El Comité ha pedido periódicamente a esos Estados partes que proporcionen información actualizada sobre sus investigaciones y sobre las circunstancias nacionales que las dificultan, así como sobre su participación en la labor de la Convención. El Comité ha acogido con satisfacción la colaboración continuada de estos Estados. Un Estado parte (Sudán del Sur) ha investigado las denuncias y ha llegado a la conclusión de que no eran creíbles y que es probable que la zona en cuestión no esté contaminada con minas terrestres. En vista de la información recibida de Sudán del Sur, el Comité ha recomendado a los Estados partes no proseguir el examen de las denuncias. En los casos restantes se ha indicado que la seguridad sigue siendo el problema que complica el examen de las denuncias, pero se ha indicado que seguirán comunicándose con el Comité y los otros Estados partes en lo tocante a sus esfuerzos para lograrlo.

22. Desde la Tercera Conferencia de Examen, el Comité sobre el Cumplimiento Cooperativo ha establecido un diálogo continuo y abierto con la sociedad civil sobre los casos de presunto uso de minas antipersonal. El Comité se ha reunido periódicamente con Human Rights Watch y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres para examinar las denuncias de uso de minas.

23. Si bien los casos de presunto incumplimiento por un Estado parte del artículo 1, párrafo 1 de la Convención son raros, los Estados partes están decididos a permanecer vigilantes para garantizar que las normas de la Convención sean respetadas por todos. Asimismo, algunos Estados partes han destacado la necesidad de velar por que los Estados partes cumplan plenamente todas las obligaciones de la Convención, incluido el desminado, lo antes posible.
