
Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción

24 de septiembre de 2012
Español
Original: inglés

12ª Reunión

Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 2012

Tema 9 a) del programa provisional

Solicitudes de prórroga en virtud del artículo 5 y el proceso de solicitud de prórroga

Análisis de la solicitud de prórroga presentada por el Afganistán del plazo para terminar de destruir las minas antipersonal en virtud del artículo 5 de la Convención

Presentado por el Presidente de la 11ª Reunión de los Estados Partes en nombre de los Estados partes encargados de analizar las solicitudes de prórroga

1. El Afganistán ratificó la Convención el 11 de septiembre de 2002. La Convención entró en vigor para el Afganistán el 1º de marzo de 2003. En su informe inicial de transparencia, presentado el 1º de septiembre de 2003, el Afganistán señaló las zonas que estaban bajo su jurisdicción o control y contenían, o se sospechaba que contenían, minas antipersonal. El Afganistán está obligado a destruir o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal presentes en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control antes del 1º de marzo de 2013. El 29 de marzo de 2012, el Afganistán, al estimar que no podría cumplir ese plazo, presentó al Presidente de la 11ª Reunión de los Estados Partes una solicitud de prórroga. El 15 de junio de 2012, el Presidente de la 11ª Reunión de los Estados Partes solicitó por escrito al Afganistán que presentara información adicional. El Afganistán proporcionó una respuesta el 27 de junio de 2012 y posteriormente, el 31 de agosto de 2012, presentó al Presidente una solicitud de prórroga revisada. El Afganistán solicita una prórroga de diez años (hasta el 1º de marzo de 2023).

2. En la solicitud se indica que desde 1990 se han realizado varios reconocimientos para cuantificar la contaminación por minas en el Afganistán, concretamente un estudio técnico de 1990 a 1992, un estudio nacional en 1993, un estudio general de 1994 a 2002 y el Estudio de los efectos de las minas terrestres en el Afganistán (ALIS) en 2003 y 2004. En la solicitud se indica que durante el ALIS se reajustaron o validaron todos los datos disponibles sobre la contaminación por minas y artefactos sin estallar, y que los datos sobre los diferentes emplazamientos de minas que figuraban en la base de datos nacional se vincularon a los datos de las comunidades, lo que permitió obtener un panorama más claro de la verdadera magnitud del problema para las comunidades afganas. En la solicitud se indica que, sobre la base de los resultados del ALIS, la tarea inicial conforme al artículo 5 incluía 3.527 zonas de presunto peligro con una superficie estimada de 445,6 km² que

afectaban directamente a 1.914 comunidades, y 978 zonas de presunto peligro de minas antitanque y/u otros artefactos sin estallar que cubrían una superficie de 270,2 km² y afectaban directamente a 657 comunidades.

3. En la solicitud se indica que, tras el ALIS, de 2005 a 2008 se llevó a cabo una "evaluación de confirmación", que consistió en la realización de nuevas visitas a las comunidades a fin de actualizar permanentemente la información recopilada durante el ALIS. En la solicitud también se indica que entre abril de 2008 y octubre de 2009 se realizó un "reconocimiento de polígonos" de las zonas de presunto peligro registradas, a fin de definir con precisión su perímetro y facilitar información más fiable que permitiera mejorar el establecimiento de prioridades, la planificación y la gestión de las subsiguientes labores de reconocimiento técnico y limpieza. En la solicitud se indica que, aunque la evaluación de confirmación y el reconocimiento de polígonos cancelaron diversas zonas mediante reconocimientos no técnicos, estas actividades también permitieron identificar nuevas zonas de presunto peligro, y que algunas de las zonas de presunto peligro más extensas fueron divididas en zonas más pequeñas, en algunos casos hasta en 70 zonas independientes. En la solicitud también se indica que, tras estos procedimientos, cuando se consultó la base de datos para la elaboración de la solicitud de prórroga, la tarea era de 11.128 zonas contaminadas con minas antipersonal que cubrían una superficie de 648,4 km² y afectaban a 2.454 comunidades.

4. Los Estados partes que recibieron el mandato de analizar las solicitudes presentadas con arreglo al artículo 5 de la Convención (en lo sucesivo el "grupo de análisis") observaron que, incluso antes de la Segunda Conferencia de Examen/Cumbre de Cartagena de 2009, el Afganistán ya había adoptado medidas compatibles con el compromiso contraído por los Estados partes en virtud del Plan de Acción de Cartagena de, "si todavía no lo han hecho, identificar, en la medida de lo posible, los perímetros exactos de las ubicaciones de todas las zonas bajo su jurisdicción y control en que se sepa o se sospecha que hay emplazadas minas antipersonal".

5. En la solicitud se indica que el Afganistán sospecha de la presencia de minas antipersonal en otras ubicaciones, dado que hay zonas inaccesibles, particularmente por motivos de seguridad, en las que no ha podido llevar a cabo actividades relacionadas con el ALIS, la evaluación de confirmación ni la evaluación de polígonos, y que los conflictos que tuvieron lugar en zonas no cubiertas por estas actividades eran similares a los que se produjeron en otras zonas afectadas por las minas.

6. En la solicitud se indica que entre 1989 y 2004 se limpiaron 3.969 campos de minas antipersonal con una superficie de 189,73 km², se cancelaron 68 campos de minas antipersonal con una superficie de 2,94 km², se limpiaron otros 2.652 campos de minas con una superficie de 121,41 km², se cancelaron otros 73 campos de minas con una superficie de 5,01 km², se limpiaron 2.206 campos de batalla con una superficie de 537,93 km² y se cancelaron 25 campos de batalla con una superficie de 4,47 km². En la solicitud se indica además que, desde 2005 hasta finales de junio de 2012, se limpiaron un total de 5.442 campos de minas antipersonal con una superficie de 234,57 km², se cancelaron 1.519 campos de minas antipersonal con una superficie de 105,44 km², se limpiaron otros 2.922 campos de minas con una superficie de 157,39 km², se cancelaron otros 846 campos de minas con una superficie de 49,1 km², se limpiaron 1.030 campos de batalla con una superficie de 310,27 km² y se cancelaron 238 campos de batalla con una superficie de 120,71 km². En la solicitud se indica que, para recuperar zonas en las que se sabe o se sospecha que hay minas, el Afganistán emplea técnicas de reconocimiento no técnico, reconocimiento técnico, limpieza (manual, mecánica y mediante perros detectores de minas) y cancelación basadas en las normas y principios recogidos en las Normas para las actividades relativas a las minas en el Afganistán (AMAS), que a su vez se basan en las Normas internacionales de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas.

7. El grupo de análisis observó con satisfacción que el Afganistán había realizado progresos constantes cada año desde la entrada en vigor de la Convención y que, de manera compatible con los compromisos del Plan de Acción de Cartagena, estaba haciendo todo lo posible para "asegurar que se utilicen todos los métodos disponibles para lograr la aplicación plena y oportuna del párrafo 1 del artículo 5, con arreglo a lo recomendado por los Estados partes en la Novena Reunión de los Estados Partes, siempre que sea procedente". El grupo de análisis observó además que si el Afganistán seguía tratando de mejorar las técnicas de recuperación y certificación de tierras, podría completar la aplicación en un plazo inferior al solicitado. En este contexto, el grupo de análisis tomó nota de la importancia de que el Afganistán siguiera informando sobre los progresos realizados de una manera acorde con los compromisos contraídos en el Plan de Acción de Cartagena, de "proporcionar anualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, información precisa sobre el número, la ubicación y el tamaño de las zonas minadas" e "información sobre las zonas ya despejadas, desglosadas según se hayan despejado por remoción, reconocimiento técnico o reconocimiento no técnico".

8. En la solicitud se indica que, al 30 de junio de 2012, la tarea pendiente incluía 3.847 campos de minas antipersonal con una superficie de 289,4 km², 1.266 campos de minas antitanque con una superficie de 264,95 km² y 155 zonas contaminadas por otros restos explosivos de guerra (REG) con una superficie de 41,91 km². En la solicitud se indica que los asociados en la aplicación habían obtenido financiación para limpiar varias de estas zonas contaminadas en los meses posteriores (599 campos de minas antipersonal con una superficie de 31,48 km², 169 campos de minas antitanque con una superficie de 17,88 km² y 58 zonas contaminadas por otros REG con una superficie de 15,03 km²) y que, en algunos casos, las labores de limpieza ya habían comenzado. En la solicitud se indica además que, habida cuenta de esto, para que el Afganistán pueda cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 5 durante el período de prórroga, deberá limpiar 3.248 campos de minas antipersonal con una superficie de 257,92 km². Además, el Afganistán deberá limpiar 1.097 campos de minas antitanque con una superficie de 247,07 km² y 97 zonas contaminadas por otros REG con una superficie de 26,88 km². El grupo de análisis observó que, a pesar de los constantes e importantes esfuerzos desplegados por el Afganistán incluso antes de la entrada en vigor de la Convención, la tarea que le quedaba por realizar para cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 5 era considerable.

9. En la solicitud se indica que las siguientes circunstancias han obstaculizado las tareas de remoción de las minas: a) la magnitud de la contaminación por minas y otros REG en comparación con los recursos y las capacidades disponibles para las actividades relativas a las minas; b) la ausencia de paz y estabilidad a escala nacional desde el inicio de los conflictos armados en 1979; c) la presencia de muchas zonas de alta prioridad contaminadas por minas antitanque; d) el uso indiscriminado de minas y la falta de mapas de terrenos minados; e) las zonas de las que no se tiene conocimiento debido a la falta de información y de una necesidad urgente de utilizar las tierras; f) los incentivos económicos, en algunos casos, para exagerar la tarea y la falta de incentivos, en otros, para finalizar o declarar la finalización de las actividades de desminado; g) la ausencia de avances decisivos en la tecnología de limpieza de minas que hayan aumentado considerablemente la productividad de la limpieza manual de minas, que es el principal método utilizado en el Afganistán, y k) las prioridades de reconstrucción y desarrollo en el Afganistán.

10. En la solicitud se indica que las minas llevan matando e hiriendo a civiles en el Afganistán desde 1979, y que entre 1979 y 2011 se han registrado 21.262 víctimas por minas y otros REG (17.225 heridos y 4.037 muertos). En la solicitud se indica que durante los últimos siete años (de 2005 a junio de 2012) las minas y otros REG han ocasionado 5.045 víctimas, con un total de 1.157 muertos (78 niñas, 521 niños, 512 hombres y 46 mujeres) y 4.030 heridos (337 niñas, 1.986 niños, 1.569 hombres y 138 mujeres), de las que el 32,3% fueron víctimas por minas y el 67,8% por otros REG. El grupo de análisis

observó que el Afganistán había recopilado y facilitado datos sobre las víctimas "desglosados por sexo y edad", respetando los compromisos contraídos en virtud del Plan de Acción de Cartagena.

11. En la solicitud se indica que, además de cobrarse vidas humanas, las minas han tenido un efecto socioeconómico negativo en la población afgana, ya que, entre otras cosas, han provocado la muerte de animales domésticos y el bloqueo de tierras agrícolas y de pastoreo, sistemas de irrigación, escuelas, centros de salud y fábricas, y han impedido la ejecución de importantes proyectos de desarrollo. En la solicitud se indica además que, desde la entrada en vigor de la Convención, la aplicación del artículo 5 ha aportado importantes beneficios socioeconómicos a las comunidades rurales y urbanas, particularmente mediante la reducción del número de víctimas y la limpieza de tierras que impedían la realización de actividades de agricultura y pastoreo, el acceso a las carreteras y el desarrollo de infraestructuras, entre otros. El grupo de análisis observó que la finalización de la aplicación del artículo 5 durante el plazo de prórroga solicitado podría contribuir significativamente a mejorar la seguridad de las personas y las condiciones socioeconómicas en el Afganistán.

12. Como se ha indicado, el Afganistán solicita una prórroga de diez años (hasta el 1º de marzo de 2023). En la solicitud se indica que el tiempo solicitado se basa en la magnitud de la contaminación restante, en una elaboración cuidadosa y meticulosa del plan de trabajo y en una estimación de la financiación prevista para la duración del período de prórroga solicitado. En la solicitud se indican tres factores principales que podrían alargar o acortar este plazo: los resultados de los primeros y los segundos reconocimientos, la cantidad de fondos conseguidos y las condiciones de seguridad en el Afganistán. El grupo de análisis señaló la importancia de que el Afganistán hubiera indicado las principales variables que podrían afectar a la aplicación del plan que figura en la solicitud.

13. En la solicitud se indica que el plan de trabajo detallado fue elaborado por una comisión integrada por el MACCA, el Departamento de Limpieza de Minas (DLM) y los siete principales organismos de desminado humanitario, a fin de aprovechar al máximo la experiencia del MAPA y asegurar la propiedad colectiva del plan. Habida cuenta de la valoración positiva que había recibido el enfoque incluyente adoptado por el Afganistán al elaborar su solicitud de prórroga, el Presidente le preguntó cómo iba a mantener este enfoque participativo nacional durante el período de prórroga. El Afganistán respondió que había tomado la decisión, en consulta con sus asociados en la aplicación y con representantes del Gobierno, de examinar o "probar" los datos y el plan de trabajo dos veces al año (en enero y en julio) durante el período de prórroga, aunque a medida que se redujera la magnitud de la contaminación se podría decidir que una verificación anual sería suficiente. El Afganistán indicó que el conjunto de datos sería verificado para garantizar la inclusión de datos nuevos procedentes de reconocimientos no técnicos y otras fuentes y para determinar los efectos de la nueva información en los diferentes proyectos. El Afganistán también indicó que la comisión del plan de trabajo divulgaría y examinaría la información, y que toda modificación del plan de trabajo sería analizada y concertada de manera colectiva.

14. El grupo de análisis observó que el Afganistán se había comprometido a examinar el plan de trabajo de manera constante, y que el Afganistán y los demás Estados partes se beneficiarían si este informara a los Estados partes de las modificaciones aportadas al plan de trabajo. El grupo de análisis observó también el enfoque incluyente adoptado por el Afganistán en la preparación de la presente solicitud y su compromiso de mantenerlo al aplicar y revisar, cuando fuera necesario, el plan que figura en la solicitud de prórroga.

15. En la solicitud se indica que, debido a la naturaleza variada de la contaminación en el Afganistán, no es posible analizar el problema de las minas antipersonal de manera aislada de la contaminación por minas antitanque y otros REG, particularmente dado que

algunos campos de minas antitanque afectan más a las comunidades que los campos de minas antipersonal. En la solicitud se indica que, para llevar a cabo esta tarea, todas las "zonas de peligro" (todos los campos de minas antipersonal, campos de minas antitanque o campos de batalla) han sido clasificadas ateniéndose a su impacto en la comunidad, mediante un conjunto de indicadores de impacto que llevan asignados un valor numérico de ponderación, y que mediante la aplicación de estos factores de ponderación cada zona de peligro recibe una puntuación que después se utiliza para priorizar la limpieza. En la solicitud se indica que algunas zonas minadas de alto impacto están situadas en zonas con un riesgo de seguridad extremo, elevado o importante, según la clasificación del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, y que la limpieza de estas zonas peligrosas es difícil y requerirá un enfoque que pueda garantizar en la medida de lo posible la seguridad del personal de desminado.

16. En la solicitud se indica que un enfoque para eliminar zonas de peligro en zonas que presentan riesgos para la seguridad es el "desminado comunitario", en el que los desminadores se contratan entre la población local, lo que permite a los miembros de las comunidades adueñarse de la contaminación y les da un incentivo para garantizar la seguridad del proyecto. El Presidente preguntó al Afganistán en qué medida se aplicaba en el Afganistán el enfoque del desminado comunitario, si estaba considerando la posibilidad de extender este enfoque a zonas clasificadas como inseguras y si se habían extraído enseñanzas de la aplicación de este enfoque. El Afganistán contestó que este enfoque había comenzado a aplicarse en 2008 en respuesta a las necesidades de desminado en zonas en las que los equipos itinerantes no podían trabajar debido a la falta de seguridad, y que posteriormente se había ampliado; el número de desminadores contratados en las comunidades afectadas había alcanzado un máximo de 1.310 en 2010. El Afganistán indicó que se habían ejecutado 72 proyectos de desminado comunitario y que 11 seguían en curso, la mayoría de ellos en zonas de riesgo elevado o importante, aunque también se habían llevado a cabo algunos proyectos en zonas más seguras, en reconocimiento del hecho de que los proyectos de desminado comunitario eran apropiados para todas las zonas y podían beneficiar a la comunidad independientemente de las condiciones de seguridad. El Afganistán también facilitó información sobre los beneficios del enfoque del desminado comunitario, así como algunas de las enseñanzas extraídas. El grupo de análisis observó la importancia de que el Afganistán hubiera buscado activamente maneras y medios de aplicar la Convención en zonas de riesgo.

17. En la solicitud se incluyen cuadros que indican la superficie y los emplazamientos que serán abordados cada año del período de prórroga. Se espera que en 2013 se recuperen 712 zonas de peligro con una superficie de 78,09 km²; en 2014 706 zonas con una superficie de 64,57 km²; en 2015 654 zonas con una superficie de 55,40 km²; en 2016 528 zonas con una superficie de 40,18 km²; en 2017 407 zonas con una superficie de 53,62 km²; en 2018 376 zonas con una superficie de 60,34 km²; en 2019 273 zonas con una superficie de 48,17 km²; en 2020 331 zonas con una superficie de 40,36 km²; en 2021 373 zonas con una superficie de 34,68 km²; y en 2022 91 zonas con una superficie de 38,42 km².

18. En la solicitud se incluyen los objetivos anuales en términos de comunidades, distritos y provincias que el Afganistán deberá declarar "libres de impacto" o "libres del impacto de peligros conocidos". El grupo de análisis recordó que, si bien los Estados partes en la Segunda Conferencia de Examen entendieron formalmente que "las minas antipersonal y su remoción tienen o podrían tener efectos en el ámbito humanitario, el desarrollo y el objetivo de desarme de la Convención, e influir en la consolidación de la paz y el fomento de la confianza", los Estados partes expresaron su entendimiento de que términos como "libre de impacto [...] no figuran en el texto de la Convención ni equivalen a obligaciones previstas en esta". En este contexto, el grupo de análisis observó que los objetivos expresados en la solicitud eran ambiguos, dado que la terminología utilizada podría no ser compatible con el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 5.

19. En la solicitud se indica que hay lagunas en el conocimiento de la contaminación y que el Afganistán llevaría a cabo un reconocimiento no técnico y un proceso de búsqueda y destrucción de municiones explosivas aldea por aldea a partir de abril de 2012, y que ambos procesos durarían dos años y tendrían como objetivo la actualización de los conocimientos sobre la magnitud de la contaminación. En la solicitud se indican además los siguientes hitos para el reconocimiento no técnico y la búsqueda y destrucción de municiones explosivas aldea por aldea: en 2013, reconocimiento no técnico de 863 comunidades afectadas y 15.361 comunidades no afectadas, y búsqueda aldea por aldea en 863 comunidades afectadas y 2.295 comunidades no afectadas. En la solicitud también se indica que se reservará una pequeña capacidad de reconocimiento durante todo el período de prórroga para supervisar periódicamente las zonas de peligro registradas, evaluar nuevas solicitudes de desminado, realizar evaluaciones para proyectos de desarrollo a gran escala y responder a emergencias relacionadas con la destrucción de municiones explosivas.

20. El Presidente preguntó al Afganistán si se esperaba que algunas de las zonas en las que se iban a realizar reconocimientos aldea por aldea permanecieran fuera de alcance por motivos de seguridad, y si el reconocimiento y la búsqueda aldea por aldea iban a incluir tierras que seguían inutilizadas/deshabitadas, a fin de evitar nuevos descubrimientos cuando hubiera reasentamientos/movimientos de población. El Afganistán respondió que, si bien es cierto que algunas aldeas del sur, sureste y este del país serían de difícil acceso, el MAPA había llegado a la conclusión de que "el auténtico afgano puede ir a cualquier sitio", que "si los afganos viven allí, nosotros podemos ir allí", y que todo es cuestión de cambiar el enfoque. El Afganistán indicó en su respuesta algunos de los enfoques adoptados, como la contratación y formación de residentes locales para realizar labores de control de calidad y reconocimiento. El Afganistán también indicó que la intención del MAPA era aprender de los logros del desminado comunitario y la contratación de técnicos de control de calidad a nivel local para acceder a la mayor superficie posible del país, y que si esto no era posible en el plazo de dos años, el seguimiento de las zonas inaccesibles se realizaría en los años siguientes y los resultados se incorporarían al proceso de examen semestral del plan de trabajo que iba a realizar el MACCA. El Afganistán también indicó que los equipos de reconocimiento y búsqueda aldea por aldea podrían toparse con comunidades que aún no estuvieran plenamente repobladas, y que en estos casos consultarían a las autoridades de los distritos para determinar si había residentes viviendo en comunidades o distritos vecinos para recopilar información directamente de ellos, y que si esto no fuera posible esas aldeas se registrarían en el Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas, indicando que habría que volver a visitarlas en el futuro. El Afganistán indicó además que habría capacidad de reconocimiento durante todo el período de prórroga para tratar cuestiones como esta a medida que surgieran.

21. En la solicitud se indica que el Afganistán estima que se necesitarán 618,6 millones de dólares de los Estados Unidos para actividades relacionadas con la aplicación del artículo 5 durante el período de 2013 a 2023. Los objetivos de recursos anuales se basan en la cantidad realista de fondos que el Afganistán espera obtener durante el período de diez años. En 2013 se espera obtener los mismos fondos que en 2012, pero posteriormente la financiación podría reducirse un 6% cada año. En la solicitud también se indica que si la reducción anual de fondos supera el 6%, el plan de trabajo no se podrá completar en diez años, y que si los fondos descienden menos del 6% anual el plan de trabajo se completará en un plazo inferior a diez años. En la solicitud se indica además que el Afganistán se esforzará por que la reducción media anual sea la menor posible mediante la movilización activa de recursos.

22. El Presidente preguntó al Afganistán si, dado que en la solicitud de prórroga se reconocía que la falta de financiación suficiente era uno de los principales factores que podrían impedir que el Afganistán cumpliera sus obligaciones dimanantes del artículo 5, el Afganistán podría facilitar información sobre los compromisos contraídos a nivel nacional

e internacional. En su respuesta, el Afganistán explicó sus esfuerzos por movilizar fondos, así como los compromisos que había contraído, incluidos los compromisos de los Estados de proporcionar fondos al MAPA, y los esfuerzos que había desplegado a escala nacional para velar por que el desminado ocupara un lugar destacado en los programas prioritarios del país.

23. La solicitud incluye otras informaciones pertinentes que podrían ser útiles para su estudio y evaluación por los Estados partes, como un informe detallado de la amenaza subsistente; información sobre los procesos institucionales; fotografías y descripciones de las minas que se encuentran en la zona; un cuadro sobre los efectos socioeconómicos; datos adicionales sobre los accidentes, desglosados por sexo; información sobre las tareas de limpieza del organismo de aplicación, y otros cuadros pertinentes.

24. El grupo de análisis observó con satisfacción que la información incluida en la solicitud era exhaustiva, completa y clara. El grupo de análisis también observó que el plan presentado era factible, se prestaba bien a la supervisión, establecía claramente los factores que podrían afectar al ritmo de la aplicación e incluía un proceso para mantener el plan actualizado en caso de que se obtuviera nueva información o cambiaran las circunstancias. El grupo de análisis observó, además, que el plan era ambicioso y que su éxito dependería de los resultados de las labores de reconocimiento, la estabilidad de la financiación y las dificultades que plantearan las condiciones de seguridad.

25. El grupo de análisis observó que las cifras de referencia anuales de los progresos que figuraban en la solicitud serían de gran ayuda al Afganistán y los demás Estados partes para evaluar los progresos realizados en la aplicación durante el plazo de prórroga. En este sentido, el grupo de análisis señaló que sería útil para todos que el Afganistán proporcionara actualizaciones sobre dichos plazos en las reuniones de los Comités Permanentes, las Reuniones de los Estados Partes y las Conferencias de Examen. El grupo de análisis también señaló la importancia de que el Afganistán notificara a los Estados partes toda modificación de sus planes y las razones para ello.
