

Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción

21 de noviembre de 2022

Español

Original: inglés

20ª Reunión

Ginebra, 21 a 25 de noviembre de 2022

Tema 10 b) del programa provisional

Examen de la situación general y el funcionamiento de la Convención:

Limpieza de zonas minadas, educación sobre el peligro de las minas y reducción del riesgo: conclusiones y recomendaciones relacionadas con el mandato del Comité sobre la Aplicación del Artículo 5

Reflexiones sobre el cumplimiento de las obligaciones de remoción de minas de los Estados partes y el proceso de prórroga con arreglo al artículo 5

Presentadas por Bélgica basándose en su experiencia al ocupar la Presidencia del Comité sobre la Aplicación del Artículo 5*

1. Ahora que celebramos el 25º aniversario de la aprobación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal parece el momento oportuno para reflexionar sobre los avances logrados por los Estados partes en el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del artículo 5 y analizar los nuevos retos que nos depara el futuro. Dicha reflexión podría servir como contribución a la 20ª Reunión de los Estados Partes en la Convención, que tendrá lugar a medio camino entre la pasada Cuarta Conferencia de Examen de Oslo y la Quinta Conferencia de Examen, que se celebrará en 2024.
2. El presente documento de trabajo tiene por objeto describir el contexto en el que los Estados partes han hecho frente a sus obligaciones dimanantes del artículo 5 desde 2019 y formular algunas sugerencias para mantener un alto nivel de eficiencia en la aplicación del artículo 5 de la Convención y el proceso de solicitud de prórroga conexo, dirigido por el mencionado Comité.

I. El Plan de Acción de Oslo en un contexto cada vez más complejo

3. La Cuarta Conferencia de Examen aprobó en 2019 el Plan de Acción de Oslo, en el que se reconocía que “se han logrado progresos considerables en el tratamiento de las zonas minadas”, pero también se reiteraba “la necesidad de aumentar el ritmo de las actividades de reconocimiento y limpieza con el fin de cumplir las obligaciones del artículo 5 lo antes posible para asegurar un progreso significativo hacia su aspiración de completar en la mayor medida posible sus obligaciones sujetas a plazos para 2025”.
4. En dicho ambicioso Plan de Acción se exponen las medidas que los Estados partes se comprometieron a adoptar durante el quinquenio 2020-2024 para apoyar la aplicación de la Convención sobre la base de los logros alcanzados por los Planes de Acción de Nairobi, Cartagena y Maputo. En particular, en las medidas núms. 18 a 27 figuran acciones concretas

* Este documento se presenta con retraso debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



para ayudar a los Estados partes a declarar lo antes posible el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del artículo 5.

5. Cuando se aprobó el Plan de Acción de Oslo, ningún Estado parte podía imaginar el contexto en el que tendrían que llevarse a cabo las operaciones de desminado en los años siguientes. La repentina aparición de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) afectó a todos los miembros de la Convención y tuvo enormes repercusiones en la aplicación del artículo 5 por los Estados partes afectados por las minas.

6. La mayoría de los Estados partes afectados han señalado la pandemia como uno de los principales factores causantes de los retrasos en la aplicación del artículo 5, ya sea por la suspensión de las operaciones y los planes de trabajo o por la reasignación de los recursos técnicos, financieros y humanos.

7. La pandemia no solo ha mermado los recursos financieros de los Estados afectados a nivel nacional, sino que ha dado lugar a una escasez mundial de recursos para la aplicación del artículo 5. La capacidad de financiación mostrada tradicionalmente por la mayor parte de los donantes ha menguado y, pese a que el compromiso político de alcanzar un mundo sin minas se ha mantenido firme, los medios de que dispone la comunidad dedicada a la acción contra las minas para cumplirlo han disminuido.

8. Por desgracia, la situación a la que ha tenido que hacer frente la comunidad dedicada a la acción contra las minas entre 2020 y 2022 podría repetirse. Los conocidos efectos del cambio climático, la inestabilidad política y la inseguridad pueden provocar más dificultades para operar en las zonas afectadas, una reducción de los recursos financieros y, posiblemente, nuevas contaminaciones a las que hacer frente. Por ello, es fundamental aprovechar al máximo las herramientas y mecanismos vigentes establecidos por los Estados partes para que los Estados partes afectados por las minas completen lo antes posible sus obligaciones sujetas a plazos. Las actividades llevadas a cabo por el Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 se centran en esta cuestión.

II. Utilizar en la mayor medida posible todas las herramientas existentes

9. Durante 25 años, la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal ha desempeñado el papel protagonista en las cuestiones relacionadas con la remoción de minas. A fin de apoyar a los Estados partes afectados que se ven obligados por las circunstancias a solicitar prórrogas de los plazos fijados en el artículo 5, se estableció el proceso de preparación, presentación y examen de solicitudes que hoy conocemos y se encomendó al Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 que lo dirigiera.

10. Desde la 12ª Reunión de los Estados Partes, en la que los Estados partes examinaron el documento titulado “Reflexiones sobre el proceso de prórroga en virtud del artículo 5”¹, hasta la aprobación del Plan de Acción de Oslo, la práctica de tramitación de las solicitudes de prórroga se ha basado en la participación activa de los Estados partes solicitantes, los miembros del Comité, la Dependencia de Apoyo a la Aplicación, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los operadores de desminado. En un plazo delimitado, estos actores entablan un diálogo cooperativo que tiene por objetivo que el Estado interesado presente su solicitud a la Reunión de los Estados Partes o a la Conferencia de Examen en los términos más precisos posible y que el Comité presente a la Reunión o a la Conferencia un análisis exhaustivo de dicha solicitud que ayude a los Estados partes a tomar decisiones informadas sobre las solicitudes de prórroga presentadas por los Estados partes.

11. Sobre la base de lo que han observado en relación con la aplicación del artículo 5, los Estados partes han identificado una serie de mejores prácticas y requisitos que deben cumplirse para que la solicitud de prórroga tenga posibilidades de alcanzar un resultado satisfactorio. Cuatro de esas mejores prácticas y requisitos desempeñan un papel fundamental:

¹ APLC/MSP.12/2012/4.

a) La inclusión de un plan de trabajo detallado, con indicación de los costos y plurianual para el período de prórroga, elaborado mediante un proceso inclusivo, es esencial para que la solicitud de prórroga sea examinada. En la medida núm. 23 del Plan de Acción de Oslo, los Estados partes establecieron que este era un elemento imprescindible de las solicitudes;

b) De conformidad con la medida núm. 24 del Plan de Acción de Oslo, también se considera necesario que la solicitud incluya un plan de educación sobre el peligro de las minas y reducción del riesgo. Este elemento es particularmente pertinente si se tienen en cuenta las dificultades con que se encuentran numerosos Estados partes afectados que deben hacer frente a una contaminación duradera de su territorio;

c) La práctica reciente en relación con el proceso de solicitud de prórroga pone de manifiesto que no es aconsejable que un Estado afectado solicite un plazo excesivo para dar cumplimiento a sus obligaciones. En el documento “Reflexiones sobre el proceso de prórroga en virtud del artículo 5” ya se indicaba: “Cabe esperar que los Estados partes solicitantes proporcionen planes detallados que abarquen un período de entre dos y cinco años y debe aceptarse que es mucho más difícil hacerlo a más largo plazo. Más allá de tres a cinco años, las circunstancias se habrán modificado”. Estas conclusiones formuladas en 2012 se han visto corroboradas por la práctica reciente. La difícil situación mundial a la que se enfrentan actualmente los Estados partes afectados por las minas aumenta la imprevisibilidad. Por ello, debe alentarse encarecidamente a los Estados partes que presenten una solicitud de prórroga a que lo hagan exclusivamente para el período para el que puedan elaborar y presentar un plan de trabajo detallado, con indicación de los costos, plurianual y con metas claras, y que corresponderá al mínimo de años que sean absolutamente necesarios. Si bien esto puede dar lugar a que se presente un mayor número de solicitudes, los planes de trabajo que estas incluyan serán más realistas y su ejecución será más susceptible de seguimiento;

d) Teniendo en cuenta el gran número de solicitudes de prórroga recibidas en años recientes, presentarlas puntualmente sigue siendo un factor clave para lograr un proceso eficaz y con perspectivas de éxito. La presentación de una solicitud antes de la fecha límite de 31 de marzo permite al Comité entablar un diálogo cooperativo con el Estado parte que la presenta y solicitar aportaciones a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y al Comité Internacional de la Cruz Roja, que serán de gran utilidad. Presentar la solicitud dentro de este plazo maximiza las posibilidades de que esta sea de alta calidad y, por consiguiente, de que la decisión que se adopte durante la Reunión de los Estados Partes sea la más pertinente y útil para el Estado parte que la presenta.

III. Mejora del proceso existente para lograr una eficiencia continua

12. Si bien el proceso y los métodos de trabajo actuales del Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 proporcionan un marco eficaz en el que los Estados partes afectados pueden encontrar apoyo a sus esfuerzos, nuestro deber común es tratar de mejorar en todo momento. A este respecto, y teniendo en cuenta las dificultades a que se enfrentan y se prevé que se enfrentarán los Estados partes en el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del artículo 5, pueden señalarse varias vías de mejora de la labor del Comité (sin perjuicio de otras que puedan plantearse en el futuro):

a) Como se ha subrayado en varias ocasiones, las amplias aportaciones que el Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 pide a los expertos le permiten comprender y evaluar mejor las solicitudes al poner de manifiesto las principales cuestiones técnicas, jurídicas y de políticas que estas presentan. Esta práctica se sigue en la fase inicial del proceso de solicitud, pero una interacción ulterior podría ayudar al Comité a realizar el análisis final. En este sentido, la presentación puntual de la solicitud, como ya se ha mencionado, es fundamental. En particular, la recomendación núm. 8 del documento “Reflexiones sobre el proceso de prórroga en virtud del artículo 5” recuerda que: “[...] si los Estados partes solicitantes proporcionan más información o revisan sus solicitudes, el grupo de análisis debe estudiar de nuevo la posibilidad de recabar la existencia de organizaciones de expertos que den su opinión”. Teniendo en cuenta que, tras la interacción inicial con el Comité, los Estados

partes pueden modificar sustancialmente su solicitud o presentar aclaraciones adicionales, las aportaciones ulteriores de los expertos pueden ser útiles al proceso;

b) El ritmo de cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 5 depende intrínsecamente de los esfuerzos de movilización de recursos y las capacidades del Estado parte afectado. Como ya se ha mencionado, los recursos nacionales e internacionales dedicados a la acción contra las minas se han visto afectados por la reciente crisis, y toda crisis que pueda producirse en el futuro puede volver a poner en dificultades esas capacidades. Por ello, es esencial encontrar sinergias allí donde pueda haberlas. En este sentido, puede resultar muy beneficioso aplicar un enfoque transversal al apoyo que los mecanismos de la Convención pueden prestar a los Estados partes afectados. Por ejemplo, como se ha comprobado recientemente bajo la dirección de la Presidencia de la 20ª Reunión de los Estados Partes, la estrecha cooperación entre el Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 y el Comité sobre el Fortalecimiento de la Cooperación y la Asistencia puede facilitar la prestación de un mejor apoyo global a los Estados partes afectados y la identificación de futuros candidatos a beneficiarse de un enfoque individualizado. Además, intensificar la colaboración con los donantes y los órganos de coordinación de los donantes, como el Grupo de Apoyo de las Actividades relativas a las Minas, podría ayudar a los Estados partes afectados a lograr un nivel suficiente de financiación en relación con su plan de trabajo y su solicitud de prórroga;

c) Dado que más de 30 Estados partes siguen teniendo obligaciones dimanantes del artículo 5 de la Convención por cumplir y teniendo en cuenta el ritmo de ejecución actual de las actividades de desminado, es probable que el número de solicitudes de prórroga que se presenten en los próximos años siga siendo notable. Por consiguiente, los Estados partes que deseen asumir un mandato en el seno del Comité sobre la Aplicación del Artículo 5 deberán tener en cuenta la considerable cantidad de tiempo y esfuerzo que exige ejercer esa responsabilidad. Deberá prestarse especial atención a reforzar el Comité para que pueda cumplir su mandato en el contexto de las dificultades que depara el futuro.

i) Para ello, abrir el Comité a dos Estados partes adicionales o extender a tres años la duración de los mandatos podría permitir a sus miembros adquirir más experiencia y disminuir la carga de trabajo de cada uno de ellos.

ii) Otra posibilidad sería crear un subgrupo informal *ad hoc* que se encargaría de examinar las solicitudes de prórroga y, bajo la responsabilidad del propio Comité, ayudaría a este a formular aportaciones pertinentes. Teniendo en cuenta que otros Estados partes e interesados pertinentes desean apoyar la labor del Comité pero no pueden comprometerse plenamente en tal tarea, este subgrupo podría facilitar el diálogo y ayudar al Comité a elaborar un análisis de alta calidad pese al aumento de las solicitudes de prórroga presentadas.

iii) Otra forma de hacer frente al previsible aumento de solicitudes de prórroga que se presentarán y deberán examinarse en los próximos años sería velar por la aplicación de las decisiones adoptadas por los Estados en relación con la aportación de recursos adicionales a la Dependencia de Apoyo a la Aplicación. La importancia de la Dependencia en el proceso de solicitud y la prestación de apoyo a los mecanismos de la Convención ha sido reconocida desde hace muchos años, por lo que reforzar sus capacidades mediante el aumento de los recursos que se le destinan podría permitirle ayudar mejor al Comité sobre la Aplicación del Artículo 5. Como ya se ha mencionado, ello estaría en consonancia con la decisión de la Séptima Reunión de los Estados partes de “alentar a todos los Estados partes que estén en condiciones de hacerlo a proporcionar fondos adicionales, con fines especificados, al Fondo Fiduciario de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención, con objeto de sufragar los costos que entrañe el proceso de prórroga para el cumplimiento del artículo 5”, subrayada en la recomendación núm. 11 del documento “Reflexiones sobre el proceso de prórroga en virtud del artículo 5”, en la que se afirma que “[l]os Estados partes deben tener debidamente en consideración su reiterado compromiso a facilitar la financiación necesaria para que la [Dependencia de Apoyo a la Aplicación] dé el apoyo que necesitan los Estados partes”.