

**Período de sesiones de 2007**

**Ginebra, 19 a 22 de junio de 2007**

Tema 7 del programa

**Aplicación del derecho internacional humanitario vigente  
a determinadas municiones que puedan generar  
restos explosivos de guerra, prestando especial atención  
a las municiones de racimo, incluidos los factores que  
inciden en su fiabilidad y sus características técnicas  
y de diseño, con miras a reducir al mínimo el impacto  
humanitario del uso de tales municiones**

**OBSERVACIONES SOBRE LAS CUESTIONES JURÍDICAS  
RELACIONADAS CON EL USO DE MUNICIONES  
DE RACIMO**

**Presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)**

1. En la labor desarrollada por el Grupo de Expertos Gubernamentales en los últimos cinco años se han destacado en varias ocasiones las cuestiones jurídicas que se derivan del uso de municiones de racimo. Durante la elaboración y negociación del Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra se abordaron varias cuestiones jurídicas relacionadas con los artefactos sin estallar y abandonados, entre ellos las municiones de racimo. Muchos gobiernos aprovecharon también la oportunidad para señalar las preocupaciones jurídicas relacionadas con las municiones de racimo cuando respondieron al cuestionario sobre el derecho internacional humanitario que se distribuyó en 2005.

2. Las preocupaciones surgen de los efectos que tienen las municiones de racimo en la población civil. Como se ha señalado en los informes de organizaciones internacionales y no gubernamentales, las municiones de racimo tienen consecuencias a largo plazo y mortíferas para la población civil cuando sus submuniciones no estallan como deberían y se convierten en restos explosivos de guerra. Las municiones de racimo representan un peligro durante los conflictos también cuando funcionan correctamente. Puesto que distribuyen un gran número de submuniciones explosivas en zonas muy extensas, existe un peligro grave de causar víctimas civiles cuando en una zona atacada con dichas municiones coexisten objetivos militares y población civil. Los efectos inmediatos y continuos de esas armas durante los últimos 40 años son una muestra clara de sus consecuencias para la población civil y los países afectados por la guerra. Pocas armas convencionales tienen esas características.

3. Como bien sabe el Grupo, ningún tratado de derecho internacional humanitario comprende normas específicas sobre las municiones de racimo. No obstante, al igual que en el caso de otras armas empleadas en los conflictos armados, su uso se rige por las normas generales de derecho internacional humanitario que se aplican al desarrollo de las hostilidades. Esas normas imponen restricciones a las formas en que pueden utilizarse las armas y esbozan medidas que deben adoptarse para limitar sus efectos en las personas civiles y los bienes de carácter civil. Algunas de las normas más pertinentes son las siguientes:

- a) La norma de distinción;
- b) La norma contra los ataques indiscriminados;
- c) La norma de proporcionalidad; y
- d) La norma de las precauciones factibles.

4. El Protocolo adicional I (1977) de los Convenios de Ginebra contiene la formulación más reciente de estas normas de derecho internacional humanitario y refleja el derecho consuetudinario en esas esferas.

5. Como se ha señalado en declaraciones anteriores, el historial y los efectos del empleo de municiones de racimo en los últimos decenios plantean importantes cuestiones sobre la rigurosidad con que se aplican a dichas municiones esas normas fundamentales del derecho internacional humanitario. A continuación se esbozan varias cuestiones clave.

6. Existen dudas sobre si las municiones de racimo pueden usarse en zonas pobladas de conformidad con **la norma de distinción y la prohibición de los ataques indiscriminados**. La finalidad de esas normas es garantizar que los ataques se realicen contra objetivos militares y no puedan alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o bienes de carácter civil.

7. Como se ha indicado, la mayoría de las municiones de racimo están diseñadas para dispersar numerosas submuniciones sobre una superficie amplia (algunos modelos dispersan las submuniciones en varios miles de metros cuadrados). Además, muchos tipos de submuniciones son de caída libre y emplean paracaídas o cintas para caer más despacio y armarse. Ello significa que esos explosivos pueden ser impulsados o desviados por el viento cuando son lanzados a una velocidad de vuelo o desde una altitud incorrectas. Con frecuencia pueden caer en zonas distintas al objetivo militar que se pretendía alcanzar.

8. Estas características plantean grandes dudas sobre si esas armas pueden usarse o no en zonas pobladas de conformidad con la norma de distinción y la prohibición de los ataques indiscriminados. Parece ser que la amplia zona sobre la que actúan estas armas, y el gran número de submuniciones no dirigidas que distribuyen, hacen difícil, si no imposible, distinguir entre objetivos militares y población civil en una zona objetivo poblada.

9. También se plantean dudas en relación con **la norma de proporcionalidad**. Esa norma reconoce que pueden causarse víctimas civiles y daños a bienes de carácter civil durante un ataque contra un objetivo militar legítimo, pero exige que, para llevar a efecto el ataque, la

ventaja militar prevista justifique el impacto incidental sobre la población civil. Un ataque que cause víctimas o daños incidentales excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista sería desproporcionado y estaría prohibido. Si el ataque ha comenzado ya, debe suspenderse.

10. Está claro que la aplicación de la norma de proporcionalidad durante la planificación y ejecución de un ataque con municiones de racimo debe incluir una evaluación de las consecuencias incidentales previsibles para la población civil durante el ataque (muerte y lesiones inmediatas) y un estudio de los efectos previsibles de las submuniciones que se transforman en restos explosivos de guerra (REG). Este último aspecto fue confirmado recientemente en la Declaración Final de la Tercera Conferencia de Examen de la Convención, en la que los Estados Partes reconocieron "que los efectos previsibles de los restos explosivos de guerra en las poblaciones civiles son un factor que debe considerarse al aplicar las normas del derecho internacional humanitario relativas a la proporcionalidad y las precauciones en el ataque".

11. La cuestión principal a ese respecto es: ¿qué es previsible? ¿Es posible sostener actualmente que las consecuencias a corto, medio o largo plazo de la contaminación por municiones de racimo son imprevisibles, en particular cuando se usan dentro o cerca de zonas pobladas? Como se sabe de conflictos pasados, es de prever que los civiles presentes en una zona objetivo tendrán que recoger alimentos y agua, desplazarse, procurarse atención médica y realizar otras actividades cotidianas que los expondrán a los peligros de las submuniciones sin estallar. Si abandonaron la zona durante las hostilidades, es bastante previsible que regresarán a la primera oportunidad y, por lo tanto, quedarán expuestos al peligro de las submuniciones sin estallar.

12. Una cuestión conexa, de la que poco se ha hablado hasta ahora, es la medida en que los mandos militares reciben información sobre las tasas estimadas de fallo basadas en pruebas y en los resultados obtenidos en conflictos anteriores.

13. Una cuestión aún más fundamental que debe solucionarse por el lado militar de la ecuación de la proporcionalidad es cómo puede determinarse la "ventaja militar prevista", habida cuenta de las tasas de fallo variables, y aparentemente imprevisibles, de muchos modelos. Sin esa información parece imposible realizar una estimación responsable de la ventaja militar real.

14. **La norma de las precauciones factibles** en el ataque es particularmente importante en relación con las municiones de racimo, vistos los efectos de esas armas durante los conflictos y después de ellos<sup>1</sup>. Esta norma obliga a ambas partes a adoptar medidas específicas para reducir las probabilidades de que se ataque por error a personas civiles o a bienes de carácter civil y para reducir en lo posible las víctimas civiles al realizar un ataque. Algunas de esas medidas se

---

<sup>1</sup> Véanse el artículo 57 del Protocolo adicional I de 1977 y los artículos 16 y 19 a 21 del *Customary Law Study* del CICR. También se exige a las partes en conflicto que tomen precauciones factibles para proteger contra los efectos de los ataques a la población civil que se encuentre bajo su control, hasta donde sea factible, evitando situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas y alejando de la proximidad de objetivos militares a la población civil [art. 58, Protocolo adicional I de 1977; arts. 22 a 24, *Customary Law Study* del CICR].

refieren a la elección y verificación de objetivos, la cancelación o suspensión de los ataques, la difusión de advertencias antes de un ataque y la precaución de no situar objetivos militares en zonas pobladas.

15. La cuestión principal en este contexto es cómo aplicar la norma de las precauciones factibles en el ataque a la luz de las características conocidas y los efectos previsibles de las municiones de racimo. Su aplicación exigiría, por ejemplo, que una parte estudie la exactitud o inexactitud de la munición de racimo y de su sistema de determinación de objetivos, el tamaño de la zona de dispersión, la cantidad probable de REG, la presencia de personas civiles y su proximidad a objetivos militares, y el empleo de otras municiones y tácticas. También podría exigir que las submuniciones no se usen en zonas pobladas y que se estudie la posibilidad de emplear otras armas. Sin embargo, dada esa variedad de medidas, ¿por qué el alto número de víctimas civiles sigue siendo un rasgo sistemático y previsible de los conflictos en que se utilizan municiones de racimo? Ese historial continuo de problemas puede plantear dudas en relación con la medida en que los distintos aspectos de esta norma se aplican en la práctica, a las municiones de racimo.

16. En opinión del CICR, éstas son algunas de las cuestiones fundamentales que plantea el uso de municiones de racimo en relación con el derecho internacional humanitario. El CICR cree que, además de estas cuestiones, las características específicas de las municiones de racimo y los graves problemas humanitarios que siempre han causado son un elemento muy a favor de que se elabore una normativa nueva y más específica. Las normas generales de derecho internacional humanitario proporcionan un marco para limitar los posibles efectos indiscriminados de todas las armas, pero esa rama del derecho permite también crear tratados específicos sobre las armas que puedan causar sufrimientos humanos inaceptables. Los Protocolos de la Convención sobre ciertas armas convencionales, la Convención de Ottawa, la Convención sobre las armas químicas y la Convención sobre las armas biológicas proporcionan ejemplos de armas abarcadas por las normas generales de derecho internacional humanitario para las cuales se ha aprobado normas específicas en el marco de tratados. Las normas específicas elaboradas por la comunidad internacional han contribuido a fortalecer la legislación y a reducir el riesgo de muerte, lesiones y sufrimientos innecesarios de personas civiles y combatientes. El CICR alberga la esperanza de que un examen exhaustivo de las cuestiones pertinentes relacionadas con las municiones de racimo conduzca a un resultado similar.

## Anexo

### RESUMEN DE LAS NORMAS PERTINENTES

1. **Norma de distinción.** Las partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares. Dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares [art. 48, Protocolo adicional I de 1977; arts. 1 y 7, *Customary Law Study* del CICR<sup>2</sup>].
2. **Norma contra los ataques indiscriminados.** Se prohíben los ataques indiscriminados. Son ataques indiscriminados: a) los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto; b) los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o c) los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el derecho internacional humanitario, y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil.
3. Se considerarán indiscriminados, entre otros, los ataques por bombardeo que traten como objetivo militar único varios objetivos militares precisos y claramente separados situados en una ciudad, un pueblo, una aldea u otra zona en que haya concentración análoga de personas civiles [art. 51, párrs. 4 y 5 a), Protocolo adicional I de 1977; arts. 11 a 13, *Customary Law Study* del CICR].
4. **Norma de proporcionalidad.** Se prohíben los ataques cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista [art. 51, párr. 5 b), Protocolo adicional I de 1977; art. 14, *Customary Law Study* del CICR].
5. **Norma de las precauciones factibles.** Las operaciones militares se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil. Se hará todo lo que sea factible para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y heridos que pudiera causarse incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil.
6. Un ataque será suspendido o anulado si se advierte que el objetivo no es militar o que goza de protección especial, o que es de prever que el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.
7. Se dará aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan [art. 57, Protocolo adicional I de 1977; art. 15, *Customary Law Study* del CICR].

-----

---

<sup>2</sup> Por el *Customary Law Study* del CICR se entiende el volumen 1 de *Customary International Humanitarian Law*, de Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, Cambridge Univ. Press, 2005.