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

25 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Décima Reunión

Ginebra, 29 de noviembre a 3 de diciembre de 2010

Tema 9 del programa provisional

Presentación oficiosa de las solicitudes presentadas en virtud del artículo 5, y del análisis de esas solicitudes

Análisis de la solicitud presentada por Colombia de prorrogar el plazo para terminar de destruir las minas antipersonal de conformidad con el artículo 5 de la Convención

Presentado por el Presidente de la Segunda Conferencia de Examen en nombre de los Estados partes encargados de analizar las solicitudes de prórroga

1. Colombia ratificó la Convención el 6 de septiembre de 2000. La Convención entró en vigor para Colombia el 1º de marzo de 2001. En su informe inicial de transparencia, presentado el 15 de marzo de 2002, Colombia informó de las zonas bajo su jurisdicción o control que contenían, o se sospechaba que contenían, minas antipersonal. Colombia está obligada a destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control antes del 1º de marzo de 2011. El 31 de marzo de 2010, Colombia, al considerar que no podría cumplir ese plazo, presentó al Presidente de la Segunda Conferencia de Examen una solicitud de prórroga. El 18 de mayo de 2010, el Presidente de la Segunda Conferencia de Examen escribió a Colombia para solicitar más información. Colombia respondió el 17 de junio de 2010 y posteriormente, el 13 de agosto de 2010, presentó una solicitud revisada. Colombia solicita una prórroga de diez años (hasta el 1º de marzo de 2021).

2. En la solicitud se indica que, antes de la entrada en vigor, las Fuerzas Militares de Colombia habían colocado minas antipersonal alrededor de 35 bases militares, en una superficie total de 159.652 m². En la solicitud se indica además que en febrero de 2010 se habían terminado las actividades de remoción de minas alrededor de 30 de esas bases militares, despejándose 110.999 m² y destruyéndose 2.719 minas antipersonal y 81 artefactos sin estallar. Además, en la solicitud se indica que la remoción de minas alrededor de las cinco bases militares restantes sigue en curso, que hasta la fecha se han despejado 31.481 m², destruyéndose 539 minas antipersonal y 38 artefactos sin estallar, y que la superficie minada restante alrededor de las bases militares será despejada antes de octubre de 2010. Los Estados partes encargados de analizar las solicitudes presentadas en virtud del artículo 5 de la Convención (en adelante, "el grupo de análisis") tomaron nota de

la firme decisión de Colombia de limpiar y destruir todas las minas antipersonal colocadas por las Fuerzas Militares de Colombia dentro del plazo inicial de diez años.

3. En la solicitud se indica que, además de las minas colocadas por las Fuerzas Militares, Colombia enfrenta un volumen desconocido de contaminación debido al uso por los grupos armados ilegales de artefactos explosivos improvisados con características de minas antipersonal. En relación con ese aspecto del problema que enfrenta Colombia, en la solicitud se indica que, debido a la naturaleza de las acciones emprendidas por los grupos armados ilegales, Colombia no dispone de una base de referencia para medir los progresos ni ha podido determinar la magnitud ni la naturaleza del problema en términos cuantitativos. En la solicitud se indica además que Colombia ha establecido una perspectiva general sobre los efectos de los artefactos explosivos improvisados a nivel nacional sobre la base de los "eventos relacionados con la utilización de minas antipersonal"; entre enero de 2002 y diciembre de 2009 se registraron 13.234 "eventos", y en el 65% de los 1.119 municipios de Colombia se ha registrado al menos uno. En otras partes de la solicitud se indica que en el sistema de gestión de la información de Colombia se han registrado 10.191 eventos. Además, en la solicitud se indica que, desde 2002, el 58% de los "eventos" han ocurrido en 6 de los 32 departamentos de Colombia (Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Norte de Santander y Arauca), y que casi el 50% de los eventos se concentran en 49 municipios. El grupo de análisis observó la contradicción existente en el número de "eventos" notificados por Colombia.

4. En la solicitud se indica que, desde 2007, las unidades de desminado humanitario han terminado de limpiar, total o parcialmente, 33 zonas afectadas por la presencia o la supuesta presencia de artefactos explosivos improvisados, despejando un total de 267.813 m² y destruyendo 241 artefactos explosivos improvisados y 310 artefactos sin estallar. El grupo de análisis observó que en la solicitud no se indicaba que se hubieran llevado a cabo labores de desminado humanitario entre la entrada en vigor y 2007 en las zonas en que se habían colocado artefactos explosivos improvisados y que los progresos desde 2007 habían sido escasos.

5. En la solicitud se indica que el método utilizado por Colombia para determinar las zonas minadas se inicia con el registro de los "eventos" relacionados con minas antipersonal. Se indica además que para el 29% de los eventos registrados entre 2004 y 2009 hay un punto de referencia geográfica, para el 3% hay una referencia geográfica aproximada, vinculada a un accidente geográfico, y para el 68% no hay más referencia geográfica que el municipio en cuestión. Además, en la solicitud se indica que ninguno de esos niveles de referencia es lo suficientemente específico para determinar una zona de presunto peligro, que se necesita realizar un estudio no técnico de cada evento para determinar la veracidad de la sospecha de la presencia de minas antipersonal, que a continuación se debe realizar un estudio técnico para determinar el perímetro de la zona minada y que ese proceso de identificación no se ha aplicado a todo el territorio nacional debido a la capacidad disponible y a los problemas de seguridad. El Presidente de la Segunda Conferencia de Examen pidió a Colombia que indicara dónde se habían llevado a cabo procesos de identificación. Colombia respondió enumerando 23 municipios en que se habían llevado a cabo 44 "estudios de impacto" entre 2004 y 2009, y 7 municipios en que se habían realizado 28 "estudios no técnicos" en 2010. El grupo de análisis señaló que, habida cuenta de la incertidumbre expresada por Colombia con respecto a la identificación de las zonas minadas, las estimaciones sobre la superficie y la ubicación del problema pendiente eran también inciertas.

6. En la solicitud se reitera que "Colombia no cuenta con una línea de base" que permita realizar una estimación exacta de "la dimensión del reto remanente", pero se señala que se ha empleado una metodología para estimar la superficie de la zona de presunto peligro. En la solicitud se indica que esa metodología consiste en asumir la presencia de

otras minas antipersonal dentro de un radio de 40 m desde el lugar en que se encontraba la mina antipersonal que causó un "evento", y que ello da como resultado una superficie aproximada de 5.000 m² por evento. En la solicitud se señala además que, sobre la base de los 10.191 "eventos" registrados en el sistema de gestión de la información de Colombia, esa metodología indica que las zonas de peligro ocupan un total de 50.455.000 m², que la experiencia demuestra que al menos el 60% de las zonas de presunto peligro puede recuperarse con métodos no técnicos y que, por lo tanto, se estima que quedaría una superficie minada de 20.182.000 m². El grupo de análisis, recordando que en la solicitud se indica que ninguno de los eventos registrados es lo suficientemente específico para determinar la zona de presunto peligro, volvió a observar el alto grado de incertidumbre de las estimaciones sobre la magnitud de la "zona de peligro" y la superficie que podría recuperarse mediante métodos no técnicos.

7. Como se ha señalado, la prórroga solicitada por Colombia es de diez años (hasta el 1° de marzo de 2021) y se basa en la gravedad del problema que enfrenta y en la incertidumbre sobre la cesación de la utilización. El grupo de análisis, al tiempo que reconoce los problemas particulares que enfrenta Colombia, señaló que la Convención no contempla la posible colocación de minas en el futuro como justificación para solicitar una prórroga.

8. En la solicitud se indican las siguientes circunstancias que obstaculizaron la aplicación en el plazo de diez años: a) la incertidumbre sobre la cesación de la utilización de minas por los grupos armados ilegales y la forma en que los artefactos explosivos improvisados colocados y por colocar dificultan las iniciativas de detección y destrucción de dichos artefactos; y b) el carácter incompleto de la información disponible. El grupo de análisis señaló que la falta de actividades de desminado humanitario en las zonas donde se habían colocado artefactos explosivos improvisados entre la entrada en vigor y 2007 pudo haber obstaculizado también la aplicación.

9. La solicitud contiene proyecciones anuales de la superficie que Colombia tiene la intención de recuperar mediante "metodologías no técnicas y técnicas": 1,9 millones de metros cuadrados en 2011 y una superficie anual cada vez mayor hasta que en los próximos años se recuperen anualmente unos 18 millones de metros cuadrados. El grupo de análisis señaló que, dado que la estimación de la contaminación era incierta, también debían serlo las proyecciones anuales de tierra recuperada.

10. En la solicitud se señala la relación entre la aplicación del artículo 5 y los progresos realizados por Colombia para promover estrategias que permitan asegurar el control territorial, la defensa de la soberanía y la consolidación de la presencia del Gobierno en las zonas más afectadas por la violencia. En ese contexto, en la solicitud se indica que, entre 2011 y 2013, Colombia tiene previsto intervenir en 14 municipios donde las condiciones de seguridad permiten realizar actividades de desminado humanitario. En la solicitud se indica además que esos 14 municipios, si bien sólo representan el 2% de los municipios afectados, representan el 17% de la contaminación total estimada. El grupo de análisis señaló que no estaba claro cuántos municipios más presentaban una situación segura para las actividades de desminado humanitario. El grupo de análisis observó además que, aunque Colombia había tratado de mejorar la calidad de la información sobre las zonas de peligro realizando un estudio piloto de los efectos de las minas terrestres, la ejecución de dicho proyecto había enfrentado dificultades debido a la renuencia de la población de las zonas donde los grupos armados ilegales podían tomar represalias contra las personas que dieran información sobre la ubicación de las zonas minadas.

11. En la solicitud se enumeran ocho esferas de trabajo para el período comprendido entre 2011 y 2020 con el objeto de establecer un orden de prioridades, optimizar los procesos de gestión de la información y fomentar la capacidad de recuperación de tierras: a) la consolidación de los instrumentos para analizar las prioridades y oportunidades;

b) la consolidación de los espacios técnicos de debate y toma de decisiones a nivel estratégico; c) la calificación de las herramientas de recopilación de información sobre el terreno con fines operacionales; d) la calificación de la administración del sistema de gestión de la información y la sincronización con los sistemas de apoyo; e) la calificación de los procedimientos de registro o las operaciones de limpieza y otras actividades conexas; f) la mejora de la capacidad técnica de limpieza del Gobierno de Colombia; g) la mejora de la capacidad técnica de limpieza de las organizaciones civiles; y h) la mejora de la capacidad adicional de limpieza con medios no técnicos.

12. Consciente de que los problemas de gestión de la información que enfrenta Colombia parecen ser un componente importante del éxito de las operaciones durante el período de prórroga, el Presidente de la Segunda Conferencia de Examen preguntó a Colombia por qué la actualización de las herramientas e instrumentos de reunión de información no se llevaría a cabo hasta 2011 y qué había impedido a Colombia ocuparse de esos problemas de gestión de la información durante los diez años posteriores a la entrada en vigor. Colombia respondió que, antes de 2005, la gestión de la información se centraba en conocer la magnitud del problema a fin de establecer la prioridad de la remoción de minas en el presupuesto nacional y en identificar a las víctimas de las minas antipersonal para promover su inclusión en los programas del Gobierno, y que el sistema de gestión de la información estaba concebido en consecuencia. Colombia respondió además que desde 2005 existía una función de gestión de la información que se ocupaba exclusivamente de los campos de minas situados alrededor de las bases militares y que las necesidades relacionadas con la gestión de la información sobre las zonas minadas por los grupos armados ilegales se había hecho evidente al comenzar las operaciones de desminado en las comunidades en 2007. Colombia respondió también que estaba trabajando con el CIDHG, el UNMAS e iMMAP para modificar los procedimientos e instrumentos de gestión de la información a fin de iniciar las operaciones de desminado de las organizaciones civiles.

13. En la solicitud se indica que el plan de Colombia incluye el aumento del número de pelotones de desminado humanitario del Gobierno de 9 en 2011 a 14 en 2013, y que posteriormente esa cifra seguirá aumentando hasta llegar a 25 pelotones en 2020. En la solicitud se indica además que el plan de Colombia prevé también que en 2011 se hayan puesto en marcha 2 pelotones de las organizaciones civiles y que esa capacidad aumente hasta llegar a 85 pelotones en 2020. Además, en la solicitud se indica que ese crecimiento está sujeto a las condiciones de seguridad en las zonas en que se llevarían a cabo las intervenciones y a la voluntad de las organizaciones y los gobiernos que las financian.

14. En la solicitud se indica que Colombia tiene métodos técnicos de limpieza que están incluidos en las normas nacionales de desminado humanitario y en los siete procedimientos operativos vigentes, a saber: el procedimiento para limpiar las zonas minadas y así ayudar a las comunidades afectadas por la presencia o la sospecha de presencia de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y artefactos sin estallar; el procedimiento para limpiar las zonas minadas con perros detectores de minas; el procedimiento para limpiar las zonas minadas mediante técnicas de desminado mecánico; el procedimiento para destruir las minas antipersonal y los artefactos explosivos improvisados; el procedimiento para destruir las minas antipersonal y los artefactos sin estallar con nitrometano sintetizado; el procedimiento para barrer barrancos; y el procedimiento para limpiar las zonas minadas a un nivel más profundo. En la solicitud se indica que el principal objetivo de esos procedimientos es limpiar las zonas de acuerdo con las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas. El Presidente de la Segunda Conferencia de Examen preguntó a Colombia si esos métodos se estaban utilizando sobre el terreno. Colombia respondió que, si bien había aprobado los procedimientos operacionales para limpiar las zonas minadas con perros y medios mecánicos, aún no se habían puesto en práctica.

15. En la solicitud se indica que Colombia reduce las zonas de peligro descartando aquellas que ya han sido utilizadas para fines agrícolas o de construcción, las carreteras o caminos de uso frecuente por la población, las zonas en que una obra de ingeniería ha aportado cambios significativos al terreno y las zonas en que hay indicios claros de que la población está usando la tierra. Sin embargo, en la petición se indica también que Colombia aún no ha elaborado ni certificado criterios de recuperación de tierras sobre la base de métodos no técnicos. El Presidente de la Segunda Conferencia de Examen preguntó a Colombia cómo recuperaba las zonas, puesto que no disponía de criterios al respecto. En junio de 2010, Colombia respondió que, hasta 2009, los equipos de estudio técnico y estudio de los efectos de las minas habían determinado las zonas de peligro cancelando o recuperando oficiosamente las tierras, pero que no se podía decir que los territorios definidos se hubieran recuperado mediante ese procedimiento oficioso. Colombia respondió además que en mayo de 2010 se habían aprobado los criterios para recuperar tierras mediante un estudio general y los criterios para confirmar o descartar la contaminación en una zona con minas antipersonal, artefactos sin estallar o artefactos explosivos improvisados, y que ambos criterios se habían registrado en los procedimientos operacionales del Batallón de Ingenieros de Desminado Humanitario.

16. El grupo de análisis, recordando el alto grado de incertidumbre de las estimaciones de Colombia sobre la superficie y la ubicación de las zonas de peligro, señaló la importancia de que Colombia aprovechara toda la gama de métodos prácticos de recuperación, con un alto grado de confianza, de las zonas sospechosas de contener minas antipersonal, atendiendo a la recomendación de la Novena Reunión de los Estados Partes. En ese sentido, el grupo de análisis señaló la contradicción existente entre la respuesta ofrecida por Colombia en junio de 2010, en la que indicaba que en mayo de 2010 se habían aprobado criterios para la recuperación y la cancelación de tierras, y la afirmación incluida en la solicitud de prórroga revisada de agosto de 2010 en el sentido de que Colombia aún no había elaborado ni certificado criterios de recuperación de tierras sobre la base de métodos no técnicos. El grupo de análisis señaló además la confusión que creaba la afirmación de Colombia de que las zonas reducidas mediante estudios técnicos y no técnicos no se consideraban zonas despejadas, y que ello podía afectar la medida en que los estudios no técnicos y técnicos descritos en el párrafo 5 habían contribuido efectivamente a comprobar o refutar la sospecha de la presencia de minas antipersonal y a determinar el perímetro de las zonas minadas.

17. En la solicitud se indica que las labores de control de calidad en Colombia se llevan a cabo mediante la presencia de supervisores nacionales y observadores internacionales de la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de los Estados Americanos. Se indica además que el control de calidad se lleva a cabo mediante la inspección de las zonas despejadas, labor que lleva a cabo un equipo diferente del que despejó la zona y que actúa en nombre de la autoridad nacional de desminado de Colombia. En la solicitud se indica también que el proceso se completa entonces con un estudio final.

18. En la solicitud se indica que el Gobierno de Colombia ha asegurado la disponibilidad de los recursos necesarios para aumentar la capacidad de desminado humanitario hasta 2012. En la solicitud se indica además que se prevé que el Gobierno de Colombia invierta un total de más de 92 millones de dólares de los Estados Unidos entre 2011 y 2020 en la capacidad de desminado humanitario, asegurando así el crecimiento de la capacidad mencionado en el párrafo 13. El grupo de análisis tomó nota del considerable compromiso financiero que contraía Colombia en apoyo de sus esfuerzos por aplicar el artículo 5.

19. En la solicitud se indica que entre 2011 y 2020 se prevé que los gobiernos que financian las organizaciones civiles de desminado humanitario inviertan más de 180 millones de dólares (o un promedio anual de más de 18 millones de dólares) en la

capacidad de desminado humanitario, asegurando así el crecimiento de la capacidad mencionado en el párrafo 13. Se prevé que los montos anuales aumenten de unos 900.000 dólares en 2011 hasta aproximadamente 3,7 millones en 2012 y más de 20 millones en 2013. Habida cuenta de que en la solicitud no se hace mención alguna a las contribuciones financieras internacionales al desminado humanitario en Colombia aportadas hasta la fecha, y de que en cambio se prevén grandes montos en el futuro, el grupo de análisis señaló que las proyecciones de movilización de recursos de Colombia eran muy ambiciosas.

20. En la solicitud se indica que Colombia prevé que los costos de los equipos de estudio no técnico se eleven a más de 5,2 millones de dólares entre 2011 y 2020 (o un promedio anual de más de 527.000 dólares). En la solicitud se indica además que Colombia prevé unos gastos no recurrentes de 40.000 dólares en 2011 y unos costos anuales de 110.000 dólares para la asignación de tareas y focalización de recursos durante el período de prórroga solicitado, y de 190.000 dólares para la gestión de la información durante ese mismo período, así como unos costos de 1.125.000 dólares para otras necesidades de gestión de la información entre 2010 y 2012. El grupo de análisis señaló que en la solicitud no se indicaba qué fuente de financiación se había previsto para sufragar esos costos.

21. El Presidente de la Segunda Conferencia de Examen preguntó a Colombia cómo establecía el presupuesto para los pelotones de remoción de minas nacionales y civiles, así como las inversiones necesarias para mantener los equipos no técnicos. Colombia respondió que los costos se basaban en los costos actuales de desminado humanitario de las Fuerzas Armadas de Colombia en concepto de mantenimiento, operaciones y equipos.

22. En la solicitud se indica que se han logrado importantes beneficios socioeconómicos como consecuencia de la aplicación del artículo 5. Se indica además que las actividades de desminado humanitario facilitan el retorno de la población desplazada y la recuperación de las comunidades. En la solicitud se indica que, desde 2008, un total de 2.375 personas de seis municipios se han beneficiado de esas iniciativas. Se indica también que, pese a esos esfuerzos, los artefactos explosivos improvisados siguen planteando una verdadera amenaza al bienestar de las comunidades. En la solicitud se indica además que las minas antipersonal tienen efectos especialmente graves en las poblaciones más vulnerables, y que las comunidades indígenas se ven particularmente afectadas. En la solicitud se indica que, entre 1990 y 2009, un total de 8.245 colombianos fueron víctimas de las minas antipersonal, de los cuales el 32% (2.513) eran civiles y el 68% (5.321) eran miembros de la Fuerza Pública, y que el 78% (6.130) de esas víctimas sobrevivieron a sus lesiones. En la solicitud se indica además que, en relación con las víctimas civiles, el 12% (303) eran mujeres y el 22% (557) eran menores de edad en el momento de su accidente. El grupo de análisis señaló que Colombia había proporcionado en su solicitud datos sobre las víctimas de las minas desglosados por edad y sexo, de acuerdo con los compromisos contraídos por los Estados partes al adoptar el Plan de Acción de Cartagena.

23. La solicitud incluye otra información pertinente que podría ayudar a los Estados partes a evaluarla y estudiarla, como distintos cuadros y mapas, así como imágenes de los artefactos explosivos improvisados encontrados en Colombia.

24. El grupo de análisis señaló que, si bien era comprensible que Colombia hubiera pedido el máximo tiempo disponible, dada la magnitud del problema de la contaminación verificada o supuesta, esa petición se basaba en una imagen incompleta. El grupo de análisis señaló además que, para dar una mejor idea de la situación, sería positivo que Colombia aclarara a la 11ª Reunión de los Estados Partes (REP11) en 2011 qué zonas se encontraban en proceso de "consolidación de la seguridad democrática" y en qué zonas se daban actualmente las condiciones de seguridad necesarias para llevar a cabo tareas de desminado humanitario, y que proporcionara más información con respecto a esas zonas.

25. El grupo de análisis consideró lamentable que, casi diez años después de la entrada en vigor, Colombia no dispusiera de los datos necesarios para informar de una manera más precisa sobre la ubicación de las zonas contaminadas con minas antipersonal o sospechosas de estarlo, y, por lo tanto, para elaborar un plan de aplicación sobre la base de información concreta. En ese contexto, el grupo de análisis señaló que sería positivo que Colombia presentara información actualizada a la REP11 sobre las medidas que estaba adoptando a fin de desarrollar y aplicar métodos más eficaces para determinar la ubicación y la superficie reales de la zona de presunto peligro en los municipios en que esto fuera posible.

26. El grupo de análisis señaló que, habida cuenta del carácter extremadamente ambicioso de las proyecciones de movilización de recursos y de la importancia de mantener un nivel elevado de apoyo externo, sería positivo para Colombia que elaborara, a la mayor brevedad, una estrategia de movilización de recursos que aclarase el compromiso nacional durante el período de prórroga.

27. El grupo de análisis señaló que, dadas las actividades que Colombia llevaría a cabo inicialmente en 14 municipios durante el período comprendido entre 2011 y 2013, así como otros esfuerzos para definir mejor el nivel de contaminación, y teniendo en cuenta que Colombia había definido objetivos específicos para el desarrollo de metodologías de apoyo a las operaciones de remoción de minas por sus fuerzas armadas y las organizaciones civiles, Colombia conocería mejor la ubicación y la naturaleza de la contaminación al final de ese período, así como las medidas que pudieran adoptarse para acabar con dicha contaminación. El grupo de análisis señaló también que Colombia sólo había presentado un plan de limpieza para el período comprendido entre 2011 y 2013. En ese contexto, el grupo de análisis señaló que sería positivo que Colombia presentara a la 13ª Reunión de los Estados Partes (REP13) en 2013 un plan de aplicación revisado que tuviera en cuenta una idea más clara y más fundamentada de la ubicación y la naturaleza de la contaminación y que incluyera proyecciones anuales revisadas de las zonas que despejaría, concretando los plazos y métodos correspondientes. Además, el grupo de análisis señaló que sería positivo que Colombia proporcionara información actualizada detallada sobre los compromisos contraídos en su solicitud de prórroga a las reuniones de los Comités Permanentes, las Reuniones de los Estados Partes y las Conferencias de Examen.
