



Documento de fondo | junio 2018

Armas explosivas en áreas pobladas - preguntas y respuestas clave

La Red Internacional contra Armas Explosivas (INEW) es una asociación de ONGs que reclama la acción para prevenir el sufrimiento humano por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Este artículo presenta preguntas y respuestas comunes con respecto al problema y las soluciones que INEW está reclamando.

www.inew.org

EL PROBLEMA

¿Cuál es el problema?

Las armas explosivas, particularmente las armas explosivas que afectan a un área amplia, matan y hieren a un gran número de civiles cuando se utilizan en pueblos, pueblos y ciudades.

Las armas explosivas suelen utilizarse como armas de guerra. Aunque los civiles pueden no ser blancos de guerra y deben ser protegidos contra los efectos de las armas, cuando se usan armas explosivas en ciudades, pueblos y aldeas, a menudo son los civiles los más gravemente afectados. Cuando las armas explosivas se utilizan en zonas pobladas, más del 90 por ciento de las bajas son civiles, según informes. Las armas explosivas no sólo matan y hieren, sino que estos ataques, especialmente si se repiten o prolongan, también afectan severamente a las personas a través de daños a la infraestructura y trastornos psicológicos. Estos ataques pueden destruir infraestructura vital para el bienestar y la supervivencia de los civiles, tales como hogares, plantas de energía, tuberías de agua, escuelas y hospitales - lo que resulta en desplazamientos, la interrupción de la educación y la pérdida de asistencia sanitaria.

Con un gran número de civiles muertos o heridos directamente cada año, y muchos otros perjudicados indirectamente, frenar el uso de armas explosivas en zonas pobladas salvaría vidas, aliviaría el sufrimiento de la población civil durante la guerra, facilitaría la recuperación posterior al conflicto y reduciría la contaminación.

¿Qué son las armas explosivas?

Las armas explosivas son armas convencionales que detonan explosivos para afectar un área mediante estallido y fragmentación. Vienen en una amplia gama de tipos y tamaños. Hay muchos tipos de armas explosivas, incluyendo granadas, bombas de mortero, proyectiles de artillería y bombas de aviones, así como dispositivos explosivos improvisados (IED, por sus siglas en inglés). Como su nombre indica, estas armas explotan – matando e hiriendo personas, o dañando vehículos y edificios – a través del estallido y fragmentación que una explosión crea alrededor del punto de detonación.

Hay diferentes tipos de armas explosivas pueden ser empleadas de diferentes maneras (algunas son lanzadas, otras son activadas desde el suelo u otras son dejadas caer desde el aire), y pueden variar en la escala de los efectos que pueden crear, pero comparten la tendencia a afectar un área con estallido y fragmentación.



1 Acción sobre la violencia armada, “*The Burden of Harm: Monitoring Explosive Violence in 2017*”, AOAV, abril 2018.

Una persona que ha vuelto, hace su camino a través de pilas de ladrillos en una parte muy dañada de Antigua Ciudad de Aleppo, noviembre de 2017 © ACNUR / Susan Schulman

¿Qué entendemos por áreas pobladas?

Las áreas pobladas incluyen aldeas, pueblos, ciudades y otros lugares donde se concentran los civiles.

“Áreas pobladas” se refiere a ciudades, pueblos, aldeas y otros lugares donde es probable que muchos civiles estén presentes. “Áreas densamente pobladas” y “concentración de civiles” son nociones legales establecidas, en relación con la protección de los civiles y la regulación de la conducción de hostilidades. El término también se utiliza en la jurisprudencia de Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza. En el derecho internacional humanitario (DIH), en el Protocolo Adicional I (1977), sobre los Convenios de Ginebra, prohíbe el bombardeo de áreas en "cualquier ciudad, pueblo, aldea u otra área que contiene una

concentración similar de civiles ", y el Protocolo III de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales define "concentración de civiles" como "permanente o temporal, las partes deshabitadas de ciudades, o pueblos deshabitados, o campamentos de refugiados o evacuados, o grupos de nómadas ".

¿Son algunas armas explosivas peores que otras?

Cuando se usan en áreas pobladas, ciertos tipos de armas explosivas plantean un mayor riesgo de daño a los civiles que otras. Tres factores clave aumentan ese riesgo: la precisión del arma, la explosión y el radio de fragmentación, y el uso de múltiples municiones. Estas pueden trabajar por su cuenta o en combinación para crear efectos de área amplia. El uso de este tipo de armas en áreas pobladas pone a los civiles en grave riesgo de recibir daños. Incluso si el ataque está dirigido a un objetivo militar específico, es probable que afecte a las personas presentes en el área circundante. Resulta muy difícil focalizar en un objetivo con algunas armas explosivas, por lo que el usuario no puede saber con suficiente certeza donde aterrizará.

¿Qué son los dispositivos explosivos improvisados (IED, por sus siglas en inglés)?

Los IED son armas explosivas que tienden a ser fabricadas y utilizadas por personas que no son actores estatales. Los IED pueden usar explosivos militares, municiones convencionales o explosivos caseros. Los IEDs, como otras armas explosivas, a veces se utilizan en ataques que deliberadamente apuntan a la población civil. Incluso cuando se dirige a un objetivo militar, los IED que contienen grandes cantidades de explosivos pueden afectar un área amplia con el estallido y la fragmentación. Las llamadas "bombas de barril" son un tipo de IED aéreas, que por su composición y la forma en que se emplean pueden tener un efecto de área amplia.

Los IED activados por las víctimas están incluidos en la definición del Tratado de Prohibición de Minas de 1997, de minas antipersonales y, por lo tanto, están totalmente prohibidas, independientemente de si se utilizan en un área poblada o no.

Existe una gama de políticas y medidas específicas que pueden ser emprendidas para abordar desafíos que son específicos de los IED. Además de esto, los Estados interesados, deberían aprovechar cada oportunidad para condenar los ataques con armas explosivas con efectos de área amplia, incluyendo los IED, en áreas pobladas debido al daño humanitario que sigue

¿El problema de las armas explosivas está empeorando?

Históricamente hemos visto un movimiento alejado del bombardeo de pueblos y ciudades - esto necesita continuar.

En todo el mundo, los daños civiles causados por el uso de armas explosivas en áreas pobladas fluctúan dependiendo de los patrones de conflicto y violencia. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, el bombardeo de pueblos y ciudades en general, se ha vuelto menos aceptado. Trabajar para frenar el uso de armas explosivas en áreas pobladas es un esfuerzo para continuar con esta tendencia positiva. Esto es especialmente importante dado que las tendencias de la urbanización y de la guerra, se encuentran cada vez más en conflicto dentro de los centros más poblados.

SOLUCIONES

¿Qué se puede hacer?

Los Estados deben establecer un estándar fuerte contra el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas. Ellos también necesitan asistir a las víctimas de violencia explosiva para satisfacer sus necesidades y la plena realización de sus derechos.

INEW pide a los Estados y otros actores que establezcan estándares más sólidos para evitar el uso de estas armas explosivas en áreas pobladas que tienen efectos de área amplia. Detener el uso de estas armas en las áreas pobladas podría salvar vidas civiles tanto durante los ataques como en el largo plazo.

Construir estándares más firmes lleva tiempo, pero los Estados y otros actores deben actuar ahora para:

- x Reconocer el problema en discusiones internacionales;
- x Revisar las políticas nacionales sobre qué armas son apropiadas para su uso en zonas pobladas;
- x Desarrollar un compromiso común que impida el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en zonas pobladas.

Una declaración política que establece acciones concretas para los Estados llamaría la atención sobre este tema específico, proporcionaría políticas específicas y recomendaciones operacionales que pueden cambiar el comportamiento, y ser una herramienta para hacer avanzar el cambio, al abarcar una serie de acciones orientadas al compromiso sobre una serie de temas. La

carga de la prueba debe estar en los Estados para demostrar que las armas explosivas que pretenden usar en áreas pobladas no causará daño inaceptable a Civiles.

Los esfuerzos para frenar aún más el uso de armas explosivas están motivados por el imperativo de reducir el daño civil de tales armas. Los patrones actuales de daño significan que una población sustancial se queda en duelo o lesionada, lo que a su vez crea necesidades de asistencia. Las víctimas de las armas explosivas deben ser parte de cualquier respuesta al problema y los Estados y otros actores deben trabajar para la plena realización de los derechos de víctimas y sobrevivientes de violencia explosiva.

¿Por qué no solo prohibir el uso de armas explosivas en zonas pobladas?

En este momento no hay suficiente voluntad política para una prohibición absoluta del uso de armas explosivas en áreas pobladas, pero frenar el uso de las peores armas tendría un gran impacto humanitario.

Prohibir el uso de armas en el derecho internacional requiere que los Estados se comprometan a mantener tal limitación en sus acciones. Las armas explosivas incluyen una amplia gama de armas utilizadas por las fuerzas militares en muchos países. En la actualidad, una prohibición total de su uso en pueblos y ciudades sería percibida por la mayoría de los gobiernos como una limitación demasiado grande en la capacidad militar.

Sin embargo, ciertos tipos de armas explosivas han sido prohibidos abiertamente: las minas antipersonales en 1997 y las municiones en racimo en 2008. La Convención sobre Municiones en Racimo es en parte una respuesta a los efectos de área indiscriminados de las municiones en racimo. El bombardeo de objetivos en pueblos y ciudades - tratando muchos objetivos separados como uno solo - también está categóricamente prohibido por el derecho internacional humanitario.

Como resultado del riesgo inaceptable que imponen a los civiles, las armas explosivas con efectos de área amplia no deben usarse en áreas pobladas. Siempre que sea posible, también se deben tomar medidas para reducir el daño a civiles a partir del uso de otras armas explosivas, incluso fuera de zonas pobladas.

Si estamos limitando el uso de ciertas armas explosivas en zonas pobladas, ¿se está fomentando el uso de otras armas de mayor precisión?

Detener el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas protegería a civiles de una de las más dañinas formas de violencia, pero no resolverá todos los problemas que esta violencia produce. Mientras que algunas mejoras técnicas pueden mejorar recisión y precisión, estas no son suficientes por sí mismas para garantizar que un arma se dirija a su objetivo. Además, tales mejoras técnicas no previenen daños a civiles de armas explosivas muy poderosas (incluso si son precisas), ni del uso de múltiples armas explosivas en zonas pobladas.

Esta iniciativa es un esfuerzo para reducir progresivamente el nivel de fuerza de los explosivos considerada aceptable en áreas donde los civiles están concentrados. INEW no aboga por el uso de armas alternativas, pero presenta el patrón general de daño asociado con armas explosivas y destaca el riesgo particularmente alto de daño a los civiles, que las armas que cubren un área amplia con estallido y fragmentación presenta cuando se usa en áreas pobladas.

¿QUIÉN PUEDE ACTUAR?

¿Quién está trabajando en este tema?

El impulso internacional para abordar el uso de armas explosivas en las zonas pobladas se ha instalado en la última década. Organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas y cada vez más grupos de Estados han pedido acciones para prevenir los daños de armas explosivas. Organizaciones de la sociedad civil interesadas en este tema funciona en conjunto como la Red Internacional contra Armas Explosivas (INEW).

Durante la última década, la necesidad de abordar el impacto humanitario de las armas explosivas en áreas pobladas ha emergido como una preocupación clave para las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la sociedad civil y un creciente número de Estados. Los sucesivos Secretarios Generales de las Naciones Unidas han convocado a los Estados parte de conflictos armados para que se abstengan del uso de armase explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas y han pedido al Consejo de Seguridad que llame a las partes a hacer lo mismo. El CICR ha instado a los Estados y partes en conflictos armados a "evitar el uso de armas explosivas que tienen efectos de área amplia en áreas densamente pobladas. Este "principio de evasión sugiere una presunción de no uso de tales armas debido al alto riesgo de efectos indiscriminados y el consiguiente daño a la sociedad civil". "A finales de 2016, en una advertencia conjunta sin precedentes sobre el impacto de los conflictos de hoy en los civiles,

el Secretario General de la ONU y el presidente del CICR pidió a las partes en conflicto armado que cesen el uso de armas explosivas pesadas en zonas pobladas.

El apoyo a esta posición también es evidente entre una diversidad y creciente número de Estados. Más recientemente, a finales de 2017 en la conferencia regional en Mozambique, un grupo de 19 Estados africanos, se han comprometido conjuntamente para "evitar el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en zonas pobladas". Esto se basa en la cumbre del Mundial Humanitario 2016, donde 28 Estados, así como los organismos regionales, incluyendo la Unión Europea y la Organización de Cooperación Islámica conjuntamente acordaron un compromiso central para "promover y mejorar la protección de civiles y objetos civiles... por ejemplo, trabajando para prevenir los daños civiles resultantes del uso de armas explosivas de área amplia en zonas pobladas... "

¿Dónde pueden los Estados tomar acción en este asunto?

Al revisar la legislación y las políticas a nivel nacional, y al tomar una postura sobre este tema en los debates internacionales, los Estados pueden trabajar hacia normas más estrictas para la protección civil.

Los Estados deben tomar medidas tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional deben revisar sus políticas y prácticas sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas, en particular aquellas con efectos de área amplia, y desarrollar políticas operativas y prácticas que reducirán el daño civil. A nivel internacional hay varios foros donde los estados pueden hablar sobre este tema, incluyendo:

- x Debates abiertos del Consejo de Seguridad sobre la Protección de los Civiles en Conflicto armado;
- x Debates de la ONU sobre los niños en los conflictos armados;
- x La Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Además de estas discusiones generales, Austria ha asumido el liderazgo en un proceso para comenzar a desarrollar tal declaración política y ha involucrado a otros Estados y socios de la sociedad civil en consultas de expertos sobre qué debe contener tal declaración. Discusiones adicionales se esperan para 2018 y 2019, incluyendo dos talleres convocados por Alemania para involucrar a los Estados sobre este tema.

JURISPRUDENCI EXISTENTE Y LOS NUEVOS ESTÁNDARES

¿El derecho internacional humanitario (DIH) aborda este problema adecuadamente?

DIH describe el derecho de los civiles a la protección y regula los ataques en conflicto armado, pero no deja claro que el uso de armas explosivas con un efecto de área amplia en aldeas, pueblos y ciudades presenta un riesgo inaceptable para los civiles.

En situaciones de conflicto armado, el DIH es un importante marco de referencia para controlar el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Establece la prohibición fundamental contra los ataques directos a civiles, y la obligación de proteger a los civiles de los efectos de hostilidades. En consecuencia, los atacantes siempre deben distinguir entre combatientes y civiles (y entre objetivos militares y civiles) y dirigir ataques solo contra los primeros. El DIH prohíbe los ataques desproporcionados y ataques indiscriminados, incluyendo bombardeo de área (tratando objetivos separados como uno solo) en áreas pobladas, y requiere que los atacantes tomen medidas de precaución para evitar, y en todo caso, para minimizar el daño a los civiles. Estas reglas básicas sobre la conducta de las hostilidades son de naturaleza habitual y se aplica a todas las partes en conflictos armados internacionales o no internacionales.

Sobre la base de estas reglas, ciertas armas o ciertos usos de armas pueden ser considerados ilegales. Por ejemplo, cohetes de largo alcance no guiado, se citan a veces como armas ilegales sobre la base de que no pueden ser dirigidos a un objetivo militar específico, como lo requiere la regla sobre la distinción. La mayoría de las armas, sin embargo, incluyendo la mayoría de las armas explosivas, no se consideran inherentemente ilegales en ausencia de la prohibición de un tratado específico (como la Convención de 2008 sobre Municiones en Racimo). En este caso, la legalidad de un arma o de su uso tiende a ser determinada ataque por ataque, tomando en consideración las circunstancias específicas de cada ataque individual. Este enfoque no se presta a un hallazgo categórico con respecto a la legalidad de una amplia categoría de armas (armas explosivas) en una ubicación general (áreas pobladas). Como resultado, no se establece un claro límite contra el uso de armas explosivas con efectos de área amplia, incluso en zonas densamente pobladas.

Mientras el DIH define los límites para el uso legal de todas las armas en la conducción de la guerra, una norma específica de armas explosivas podría aportar mayor claridad y mejorar la protección de los civiles en áreas pobladas. También ilustraría la determinación de minimizar los daños causados por armas explosivas.

Las situaciones no regidas por el DIH están sujetas a la jurisprudencia internacional de derechos humanos, sobre el uso de la fuerza y la legislación nacional, que en general, impide el uso de armas explosivas para la aplicación de los propósitos de la ley. El objetivo final de INEW es mejorar la protección de los civiles, independientemente del régimen legal vigente.

¿Hay margen para estándares que sean más fuertes, que la jurisprudencia internacional de derechos humanos?

Los estándares más fuertes son posibles y necesarios para aumentar la protección civil. Las reglas del DIH representan los estándares mínimos de comportamiento incluso en las circunstancias más desesperadas de conflicto armado. En muchos conflictos armados recientes, sin embargo, las partes no han luchado por la supervivencia nacional sino para brindar seguridad a la población o incluso específicamente para protegerlos de ataques de otros. En tales situaciones hay un amplio margen para que las partes adopten normas más fuertes que las protecciones mínimas requeridas por el DIH.

¿Cómo funcionaría un estándar más fuerte?

El reconocimiento de que las armas explosivas con efectos de área amplia representan un riesgo inaceptable para los civiles cuando se usa en áreas pobladas, proporciona una base para estigmatizar tales acciones.

Un estándar más fuerte contra el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas, reforzaría y aumentaría las existentes reglas legales. Ayudaría a construir el reconocimiento de que independientemente de si los ataques fuesen juzgados como ilegales, deberían evitarse para prevenir bajas civiles.

Casi 90 Estados han expresado su preocupación por los daños humanitarios causados por armas explosivas en aldeas, pueblos y ciudades. El siguiente paso hacia el desarrollo de una norma internacional más fuerte sería que un grupo de Estados expresen un reconocimiento común de que el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas debe ser prevenido. Tal declaración podría servir de punto de referencia, contra el cual se podría evaluar la conducta militar.

Con un problema de esta escala no hay una solución rápida. El desarrollo de esta norma requerirá el compromiso continuo de los Estados, organizaciones internacionales y la sociedad civil, pero la construcción del uso de las armas

explosivas con efectos de área amplia en zonas pobladas, bajo estos puntos de referencia, puede llegar a ser visto como un patrón inaceptable de comportamiento.

¿No habrá algunos actores armados o usuarios de armas explosivas que tomen este estándar con mayor seriedad que otros?

Aunque algunos actores pueden ignorar estándares más estrictos al principio, incluso un pequeño grupo de Estados puede cambiar el comportamiento de la mayoría.

Algunos estados muestran mayor responsabilidad en el uso de la fuerza que otros, y la presencia de las reglas existentes no impide que ciertos actores cometan crímenes. Normas más estrictas para la protección civil ofrece una oportunidad para reforzar la autoridad de aquellos que están comprometidos con la responsabilidad. Donde los estándares se expresen políticamente en lugar de legalmente, al mismo tiempo se conserva la flexibilidad que brinda la legislación vigente.

¿Es posible el cambio?

Ejemplos de Estados y actores no estatales que adoptan estándares más fuertes en ciertos conflictos, junto con el éxito de las iniciativas de otras sociedades civiles para frenar la violencia, proporcionan una base para la confianza de que el cambio puede lograrse.

Ya hay algunos ejemplos de operaciones multinacionales donde se han tomado medidas prácticas para reducir el impacto humanitario de armas explosivas. Estos incluyen restricciones a los ataques aéreos en las ciudades y pueblos en una serie de directivas tácticas y otras órdenes de la Fuerza de Asistencia para la Seguridad Internacional (ISAF, por sus siglas en inglés) en Afganistán, también como una política de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés) que restringe el uso del fuego indirecto en zonas pobladas de Somalia. Estos ejemplos ilustran que, en ciertos contextos de conflicto, los militares pueden establecer normas más estrictas en un esfuerzo por reducir el daño a civiles.

Un reconocimiento del problema y voluntad política para abordarlo y evitar daños a los civiles por el uso de armas explosivas en las áreas pobladas son posibles. Campañas sobre minas terrestres, municiones en racimo y el Tratado de Comercio de Armas han visto a los Estados acordar compromisos que originalmente se pensaban imposibles.

¿Cómo sería implementado un estándar más fuerte?

Los Estados que acordaron un estándar más fuerte necesitarían incorporarlo en políticas nacionales, el trabajo con la sociedad civil y las organizaciones internacionales, para denunciar cuando otros ponen a los civiles en riesgo por incumplimiento de este estándar.

Cualquier compromiso político debe ser transferido a circunstancias operativas en lo actúa. Esto incluye la integración del movimiento lejos del uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas, en lineamientos militares y reglas de compromiso. Los Estados, la sociedad civil, las Naciones Unidas y el CICR podrán trabajar en conjunto para rastrear el progreso, construir evidencia y hablar sobre el uso de armas explosivas en áreas pobladas y el impacto en los civiles. Un compromiso político que articula la aceptación de un más estándar más fuerte, hará que sea más fácil hablar en contra de una violación de este estándar.

Con el tiempo, el uso de armas explosivas con efectos de área amplia en áreas pobladas pueden identificarse en informes de medios y en respuestas políticas al conflicto, como evidencia de un riesgo inaceptable para la población civil.

MÁS INFORMACIÓN

× Sitio web de INEW: www.inew.org

× Vídeo de INEW sobre el impacto de armas explosivas en áreas pobladas <http://vimeo.com/78513737>

× Vídeo del CICR sobre los efectos indirectos de las armas explosivas en los civiles en áreas densamente pobladas: <https://bit.ly/2y5CWua>

× Miembro de INEW de Acción sobre Violencia Armada publica un reporte anual sobre violencia explosiva que registra datos globales sobre el impacto humanitario inmediato de las armas explosivas. El informe de 2017 puede encontrarse aquí <https://bit.ly/2HJg98o> Se pueden encontrar más datos a través de

Action on Armed Violence's Explosive Violence Monitoring Project:

<http://aoav.org.uk/explosive-violence-monitoring-project/>
www.inew.org