



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MISIÓN PERMANENTE DE PANAMÁ ANTE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS ORGANISMOS
INTERNACIONALES CON SEDE EN GINEBRA

Desarme

Primera Consulta sobre la Protección de los Civiles en las Guerras Urbanas

Hacia una Declaración Política para abordar el daño humanitario ocasionado por el empleo de armas explosivas en zonas densamente pobladas (EWIPA)

Ginebra, 18 de noviembre de 2019

Contribuciones escritas de Panamá para el proceso en Ginebra

Elementos claves a considerar para una Declaración Política sobre EWIPA:

- **Objetivo de la declaración política:**

El desarrollo de este instrumento político debe tener como propósito:

- ✓ Reconocer que las partes en el conflicto armado no pueden combatir en zonas pobladas de la misma manera en que lo harían en campos de batalla abiertos;
- ✓ Abordar las consecuencias humanitarias y de derechos humanos resultantes por el empleo de armas explosivas en zonas pobladas (ciudades, pueblos y campamentos de refugiados);
- ✓ Promover una dirección política y operativa que reduzcan el sufrimiento y el daño ocasionado por el empleo de armas explosivas en zonas pobladas, y mejorar la protección de los civiles en conflictos armados.

- **Reafirmar las normas y principios del derecho internacional:**

Las reglas del derecho internacional humanitario representan los estándares mínimos de comportamiento de las partes en conflictos armados y deben aplicarse incluso en las circunstancias más complejas. El derecho internacional humanitario prohíbe en forma absoluta los ataques contra personas civiles o bienes de carácter civil, los ataques indiscriminados o desproporcionados, las armas indiscriminadas y el uso de civiles como escudos humanos. El respeto a estas normas es aún más crucial cuando el conflicto armado se libra en entornos poblados, donde conviven objetivos militares, personas civiles y estructuras civiles.

Por ello, resulta fundamental que la declaración política:

- ✓ Se elabore sobre la base del derecho internacional vigente, incluyendo el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos;
- ✓ En particular, reafirme los principios de distinción, proporcionalidad y precaución en el ataque;
- ✓ También debe tomar en cuenta las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre ellas las relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados.

- **Reconocimiento de las consecuencias humanitarias y de derechos humanos:**

Se requiere de un claro reconocimiento de las consecuencias humanitarias y de derechos humanos por el empleo de armas explosivas en zonas densamente pobladas, particularmente aquellas con efectos de área amplia. Dichas consecuencias incluyen:

- ✓ La pérdida de vida y lesiones físicas de civiles;
- ✓ Discapacidad física y trastornos psicológicos;
- ✓ Marginación social y pérdida económica de las víctimas y sobrevivientes;
- ✓ El daño a la infraestructura esencial y servicios críticos, como escuelas, hospitales, viviendas y sistemas de agua y saneamiento, energía, infraestructura de transporte e interrupción de otros servicios asociados;
- ✓ Destrucción de los sitios del patrimonio cultural;
- ✓ Desplazamiento forzado;
- ✓ Daños ambientales graves y duraderos;
- ✓ Obstáculos para el acceso de la ayuda humanitaria;
- ✓ Contaminación del territorio con restos explosivos de guerra; y
- ✓ Los altos costos de reconstrucción y recuperación.

Además del riesgo inmediato, deben considerarse los llamados efectos de “reverberación” de las armas explosivas que son menos visibles, pero igualmente devastadores. Estos efectos de reverberación no son directamente causados por un arma explosiva, sino consecuencia de esta y pueden ocasionar muertes y lesiones a civiles en un número ampliamente superior a las inmediatas ocasionadas por un ataque.

- **Referencia sobre el tipo de armas:**

Las armas explosivas son armas convencionales que se activan por la detonación de una sustancia altamente explosiva que crea un efecto de explosión y fragmentación para afectar un área. Las armas explosivas pueden ser empleadas de diferentes maneras, algunas son lanzadas y otras son activadas desde el suelo, y pueden variar en la escala de los efectos que pueden crear.

Existen varios tipos de armas explosivas que deberían reflejarse en la declaración política a manera de ilustración, entre ellas las granadas, bombas de mortero, proyectiles de artillería, cohetes de lanzamiento múltiple, bombas de aviones y misiles, así como dispositivos explosivos improvisados. (IEDs).

- **Actores concernidos:**

La declaración política debe estar orientada al empleo de armas explosivas por todas las partes en el conflicto armado, sean actores estatales o no estatales.

- **Compromisos para brindar mayor protección a los civiles:**

La declaración política debe ser el punto de partida para que se adopten directrices, acciones específicas y sostenibles que tengan un impacto significativo para minimizar el sufrimiento y daño ocasionado por el empleo de armas explosivas en zonas densamente pobladas.

Para ello, resulta imperativo que todas las partes en el conflicto armado impulsen como mínimo las siguientes medidas:

- ✓ Un compromiso de evitar el empleo en zonas pobladas de armas explosivas con efectos de área amplia en procedimientos militares y reglas de combate debido a la elevada probabilidad de que sus efectos sean indiscriminados, en línea con la fórmula propuesta por el CICR de un “principio de evitación” o “principio de prevención” (*“Avoidance Policy”*) basada en una presunción contra su empleo, respaldada por el Secretario General de las Naciones Unidas;
- ✓ Garantizar que los miembros de las fuerzas armadas tengan pleno conocimiento sobre el alcance y los efectos de área de las armas que poseen en sus arsenales y elaboren procedimientos y manuales operativos en estricto apego al derecho internacional;
- ✓ Revisar las políticas nacionales, las prácticas, doctrinas, procedimientos y equipos para determinar la elección de las armas y tácticas más apropiadas en este contexto;
- ✓ Evaluar la conducta militar y preparar, formar y equipar adecuadamente a sus fuerzas armadas a fin de que la protección de la población civil sea considerada una prioridad estratégica en la planificación y en la conducción de las operaciones militares;
- ✓ Emplear estrategias y tácticas de conducción de los combates fuera de las zonas pobladas para evitar por completo los enfrentamientos en zonas urbanas;
- ✓ Diseñar una metodología idónea para calcular los daños colaterales, tanto en la selección de objetivos predeterminados o seleccionados de manera deliberada, como en casos de selección dinámica de objetivos en los que hay menos tiempo para recabar información y realizar un análisis adecuado del patrón de vida, entre otras cosas;
- ✓ Establecer mecanismos para mitigar el daño a los civiles y los bienes de carácter civil;
- ✓ Promover programas de sensibilización y educación sobre reducción de riesgos;
- ✓ Integrar la perspectiva de género y tomar en consideración las necesidades específicas de los grupos vulnerables (las mujeres y los niños, los refugiados, los desplazados internos y las personas con discapacidad, entre otros);

- ✓ Coordinar la limpieza y remoción oportuna de áreas contaminadas por restos explosivos de guerra, tanto en respuestas de emergencia como posteriores.

- **Acceso a la ayuda humanitaria:**

La declaración política debe resaltar la importancia de promover el acceso sin obstáculos a la ayuda humanitaria, la cual debe ser brindada basada en el principio de no discriminación y en los principios humanitarios (humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa), en los contextos de conflicto y postconflicto.

- **Asistencia a las víctimas y sobrevivientes:**

La noción de víctimas y sobrevivientes de armas explosivas abarca aquellas personas directamente afectadas, así como sus familiares y las comunidades afectadas.

Para tales efectos, sería fundamental que la declaración política contemple los siguientes puntos:

- ✓ El reconocimiento de la inherente dignidad de las víctimas y sobrevivientes y proporcionarles un marco que les permita recibir la asistencia necesaria para la plena realización de sus derechos, incluyendo el cuidado, la atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico, y promover los medios para su inclusión social y económica;
- ✓ La prestación de asistencia debe hacerse extensiva a las comunidades afectadas;
- ✓ La asistencia a las víctimas y sobrevivientes debe tomar en consideración la edad, el género y discapacidad - indicando si esta condición es previa o si la misma es el resultado del empleo de armas explosivas-, y abordar las necesidades específicas de los grupos vulnerables;
- ✓ Esta asistencia puede otorgarse a través del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones o instituciones internacionales, regionales o nacionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y su Federación Internacional, organizaciones no gubernamentales, o sobre la base de acuerdos bilaterales o regionales;
- ✓ La declaración política podría basarse en la experiencia de otros instrumentos internacionales en materia de desarme que respondan a las necesidades de las víctimas y sobrevivientes de armas específicas, a saber: la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (APLC); Convención sobre Municiones (CCM); Protocolo V sobre los restos explosivos de guerra de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW); el Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares (TPNW), entre otros.

- ✓ Asimismo, la asistencia debe tener un enfoque inclusivo y holístico, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

- **Protección del medio ambiente:**

En el derecho internacional humanitario está prevista la obligación de velar durante los conflictos armados por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves, incluyendo la prohibición de emplear métodos o medios de guerra que podrían causar tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

En tal sentido, las partes en el conflicto armado deberán impulsar medidas adecuadas para la restauración del medio ambiente de las zonas afectadas.

- **Recopilar datos e intercambiar información:**

El Secretario General ha solicitado en distintas instancias a los Estados recopilar datos sobre el empleo y el impacto de las armas explosivas en zonas pobladas, incluyendo su informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (documento S/2010/579, 2010) y en 2019 mediante el llamamiento conjunto con el Sr. Peter Maurer, Presidente del CICR.

Por tal motivo, es importante que la declaración política refleje los siguientes entendimientos:

- ✓ La recopilación de datos e intercambio de información es esencial para mejorar nuestra comprensión respecto a los efectos humanitarios del empleo de dichas armas, extraer enseñanzas para futuras operaciones, y formular políticas y prácticas que refuercen la aplicación del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos;
- ✓ Además, fortalecería la capacidad de la comunidad internacional para desarrollar estrategias para reducir los daños y responder con eficacia a las necesidades de las víctimas y para planificar programas de asistencia apropiados;
- ✓ Dicho compromiso debe abarcar la recopilación de datos desagregados relativos al costo humano, el número de víctimas, los daños materiales y la estimación de los daños colaterales resultantes del empleo de armas explosivas, la interpretación y análisis sistemático de las nuevas tendencias, así como la presentación de informes sobre contextos específicos.

- **Asistencia y cooperación internacional:**

La declaración política debe instar a los Estados y organizaciones que estén en condiciones de hacerlo a brindar asistencia y cooperación internacional a los Estados que carezcan de los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos contenidos en la declaración. También debe promover la cooperación bilateral y regional.

- **Rendición de cuentas:**

La declaración política debe recordar las obligaciones que tienen los Estados y la responsabilidad penal de los individuos en este contexto, a saber:

- ✓ Las legislaciones nacionales deben tipificar la violación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- ✓ Los Estados tiene la obligación de investigar los señalamientos de violaciones del derecho nacional e internacional y de llevar ante la justicia a los presuntos responsables;
- ✓ Los comandantes tienen la obligación de prevenir tales violaciones, de asegurarse de que sus soldados conozcan sus obligaciones y de tomar medidas disciplinarias o aplicar sanciones cuando se violen las normas aplicables.

Sin perjuicio de los mecanismos nacionales de rendición de cuentas, existe una serie de mecanismos internacionales podrían garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derecho internacional, particularmente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos mecanismos incluyen los órganos de tratados, las comisiones de investigación y la Corte Penal Internacional.

- **Mecanismo de seguimiento:**

Consideramos oportuno propiciar un foro o plataforma donde los Estados y otros interlocutores relevantes se reúnan en forma periódica para:

- ✓ Evaluar las lecciones aprendidas, los desafíos persistentes y compartir experiencias prácticas y conocimientos especializados;
- ✓ Examinar los avances y alentar los esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional para la implementación de la declaración política;
- ✓ Poner a disposición las políticas y prácticas nacionales relacionadas con el empleo de armas explosivas en zonas pobladas, y hacer cambios que fortalezcan la protección de los civiles;
- ✓ Facilitar la asistencia y cooperación internacional para el cumplimiento de los compromisos declarados, incluyendo el fomento de las capacidades;
- ✓ Fortalecer las asociaciones con organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil para aprovechar su relevante experiencia y apoyo;
- ✓ Promover compromisos voluntarios ("*voluntary pledges*") adicionales a los contenidos en la declaración.

En cuanto a la periodicidad de las reuniones, sugerimos que las mismas se lleven a cabo cada dos años. En tal sentido, si la declaración política es adoptada en 2020, la primera reunión de seguimiento se celebraría en 2022. Se podría tomar como ejemplo el mecanismo de seguimiento de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2006) y la Declaración sobre Escuelas Seguras (2015).