

INFORME 2025

Salvar vidas en conflictos: educación sobre riesgos y preparación ante conflictos para proteger a la población civil en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas

De los retos a las soluciones: refuerzo de la educación sobre el riesgo de artefactos explosivos (ERA) y de la preparación y protección ante conflictos (PPC) mediante recomendaciones prácticas y datos empíricos



Contenido

Salvar vidas en conflictos: educación sobre riesgos y preparación ante conflictos para proteger a la población civil en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas	0
Agradecimientos.....	3
Siglas y acrónimos.....	4
Glosario de términos clave	5
Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (CPMAP)	5
Convención sobre Municiones en Racimo (CMR)	5
Declaración política sobre armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA)	5
Zona poblada.....	6
Armas explosivas.....	6
Artefactos explosivos	7
Efectos directos e indirectos.....	7
Acción contra las minas	7
Educación sobre el riesgo de artefactos explosivos (ERAE).....	7
Preparación y protección ante conflictos (PPC)	8
Resumen ejecutivo	9
Introducción y metodología	14
Introducción	14
Metodología	15
Estudios de caso y contextos	16
I. Bases para la acción: adaptación de la ERAE/PPC a las condiciones de uso de armas explosivas en zonas pobladas	17
1.1 Evolución de las amenazas e implicaciones para la ERAE y la PPC.....	17
1.2 Conclusiones de los casos prácticos sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas.....	19
Estudio de caso: Gaza, Palestina.....	20
Estudio de caso: Líbano.....	24
Estudio de caso: Myanmar	27
Estudio de caso: Ucrania	30
1.3 Lagunas estructurales: marco, posicionamiento y recursos	33
1.3.1 Definiciones y normas.....	33
1.3.2 Posicionamiento de la ERAE/PPC en marcos más amplios.....	35
1.3.3 Déficits de financiación y riesgos para la sostenibilidad.....	36
II. Llegar a los más afectados: acceso, dinámica del riesgo y estrategias de selección	38
2.1 Facilitar el acceso en entornos de alto riesgo.....	38
2.1.1 Dificultades de acceso y comunicación en entornos de alto riesgo	38
2.1.2 Seguridad del personal.....	39

2.1.3 Facilitar el acceso y aumentar la seguridad	41
2.2 Comprensión de las pautas de riesgo y las vulnerabilidades en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas	43
2.2.1 Patrones de riesgo, estrategias de supervivencia y receptividad	44
2.2.2 Grupos de población con mayor riesgo.....	45
2.3 Adaptación de enfoques para la implementación de ERAE/PPC	48
2.3.1 Participación local para un mensaje y un alcance adecuados.....	48
2.3.2 Adaptar la prestación a la evolución de los riesgos y minimizar el trauma.....	50
III. Mitigar las lagunas en materia de datos, programación y capacidad	53
3.1 Subsanan las lagunas de datos y avanzar en la acción con base empírica	53
3.1.1 Lagunas en el análisis de datos y conflictos	53
3.1.2 Refuerzo de la programación de ERAE/PPC con base empírica.....	55
3.2 Creación de la plantilla de personal de ERAE/PPC	57
3.2.1 Refuerzo de la capacidad sobre el terreno y del control de calidad	57
3.2.2 Capacidad institucional y coordinación con las autoridades	59
IV. Refuerzo de la coordinación, la integración y la localización en ERAE/PPC.....	61
4.1 Mejorar la coordinación y los enfoques integrados	61
4.1.1 Plataformas de coordinación y mecanismos intersectoriales.....	61
4.1.2 Enfoques integrados: integrar la ERAE/PPC en todos los sectores	63
4.2 Promover un liderazgo local y sostenible.....	66
4.2.1 Apropiación nacional y localización sostenible.....	66
4.2.2 Liderazgo de la sociedad civil y representación de los grupos según DGE	68

Agradecimientos

Este informe no habría sido posible sin la generosidad, el tiempo y la perspicacia de las personas entrevistadas, que a menudo contribuyeron a la investigación en condiciones de excepcional dificultad, enfrentándose a la inseguridad, los desplazamientos y los cortes de comunicación. Los entrevistados y los participantes en el taller de ERAE/PPC de junio de 2025 en Bruselas, venidos desde Gaza, el Líbano y Ucrania, desempeñaron un papel fundamental en la elaboración de este informe. Los participantes en el taller regresaron a las zonas de guerra, donde siguen llevando a cabo conocimientos de ERAE/PPC que salvan vidas. Algunos de ellos nos contaron con franqueza el miedo que sentían por sus seres queridos, las noches en vela y la pesada carga que supone trabajar bajo una amenaza constante. No obstante, todos ellos siguen esperando no solo un alto el fuego, sino un futuro en el que los civiles estén protegidos del devastador impacto del uso de las armas explosivas en los lugares donde viven, trabajan y buscan refugio.

Estas personas cautivan por su valentía y compromiso. Es precisamente en tiempos de crisis, en los que el derecho internacional humanitario está más amenazado, cuando debemos unirnos para defenderlo.

Este estudio ha sido realizado por expertas independientes: Ruth Bottomley y Audrey Torrecilla. Humanity & Inclusion las asistió y les proporcionó información técnica durante el proceso de investigación. La investigación y la publicación del estudio han sido posibles gracias al apoyo financiero de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) y la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). Las opiniones, resultados y conclusiones aquí expuestos no reflejan necesariamente los de la Comisión Europea ni los del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Siglas y acrónimos

IA	Inteligencia artificial	DIH	Derecho internacional humanitario
CPMAP	Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal	IMAS	Estándares internacionales para la acción contra las minas
QBRN	Químico, biológico, radiológico y nuclear	IMSMA	Sistema de gestión de la información para la acción contra las minas
CMR	Convención sobre Municiones en Racimo	ONGI	Organización no gubernamental internacional
CCAC	Convención sobre Ciertas Armas Convencionales	CACP	Conocimientos, actitudes, comportamientos y prácticas
PPC	Preparación y protección ante conflictos	LMAC	Centro de Acción contra las Minas del Líbano
OSC	Organización de la sociedad civil	AcM	Acción contra las minas
DGE	Discapacidad, género y edad	MA AoR	Mine Action Area of Responsibility (plataforma de Global Protection Cluster para la acción contra las minas)
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas	MHF	Fondo Humanitario de Myanmar
RRC	Reducción del riesgo de catástrofes	SMAPS	Salud mental y apoyo psicosocial
ArtEx	Artefacto explosivo	ONG	Organización no gubernamental
EAE	Eliminación de artefactos explosivos	ANAM	Autoridad nacional de acción contra las minas (de cada país)
ERAE	Educación sobre el riesgo de artefactos explosivos	NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
REG	Restos explosivos de guerra	NPA	Norwegian People's Aid (Ayuda Popular Noruega)
ArmEx	Armas explosivas	QA	Control de calidad
EWIPA	Armas explosivas en zonas pobladas	ER	Educación sobre riesgos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	ONU	Organización de las Naciones Unidas

VG	Violencia de género	DSNU	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
GPC	Global Protection Cluster (red de ONG y agencias internacionales)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
HI	Humanity & Inclusion	UN OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
IASC	Comité Permanente entre Organismos de la ONU	AV	Asistencia a las víctimas
AEI	Artefacto explosivo improvisado	PMA	Programa Mundial de Alimentos de la ONU

Glosario de términos clave

Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (CPMAP)

También conocida como el Tratado de Ottawa, la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (CPMAP) se adoptó en 1997 y entró en vigor en 1999. Es uno de los tratados de desarme más ampliamente ratificados, con 165 Estados firmantes comprometidos a prohibir el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal. En los últimos 25 años, se ha convertido en un símbolo del progreso mundial en la protección de la población civil frente al devastador impacto de las minas antipersonal y los restos explosivos de guerra (REG). Los Estados firmantes tienen la obligación de limpiar todas las zonas minadas bajo su jurisdicción o control, proporcionar educación sobre los riesgos y amenazas a la población civil y asistir a las víctimas de minas terrestres. Los Estados firmantes deben informar anualmente sobre los progresos realizados, incluidos los esfuerzos de desminado, asistencia a las víctimas y educación sobre riesgos. Estas obligaciones en materia de datos promueven la transparencia, informan sobre el seguimiento colectivo de los avances y apoyan la aplicación de la Convención con base empírica.¹

Convención sobre Municiones en Racimo (CMR)

Adoptada en 2008, la Convención sobre Municiones en Racimo (CMR) prohíbe el uso, la producción, la transferencia y el almacenamiento de municiones en racimo. Incluye obligaciones similares a las de la CPMAP, que exigen a los Estados firmantes que limpien las zonas contaminadas, asistan a las víctimas y proporcionen educación sobre los riesgos para evitar nuevos daños.²

Declaración política sobre armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA)

La Declaración política acerca del fortalecimiento de la protección de la población civil contra las consecuencias humanitarias derivadas del uso de armas explosivas en zonas pobladas fue

¹ Véase [Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction](#), 1997.

² Véase [Convention on Cluster Munitions](#), 2008.

adoptada formalmente por 83 Estados el 18 de noviembre de 2022. En marzo de 2025, 88 Estados se habían adherido a ella.³ Aunque no es jurídicamente vinculante, es el primer instrumento de este tipo que compromete a los Estados, entre otros, a revisar su política y prácticas militares para restringir o cesar el uso de armas explosivas en zonas pobladas, donde dicho uso puede causar daños a civiles. Si se aplica correctamente, puede contribuir significativamente a aliviar el sufrimiento de los civiles y a reforzar el respeto del DIH.⁴

Zona poblada

A efectos de interpretación y aplicación de los compromisos de la declaración, el término "zona poblada" debe considerarse sinónimo del término "concentración de personas civiles" que aparece en el DIH vigente [Protocolo III de la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales (CCAC, artículo 1)]. Se entiende que se refiere a "cualquier concentración de personas civiles, sea permanente o temporal, tales como las que existen en las partes habitadas de las ciudades, los pueblos o las aldeas, o como en los campamentos o las columnas de refugiados o evacuados, o los grupos de nómadas." Las referencias a refugiados, evacuados y nómadas y el uso del término "habitado" sugieren que la presencia de civiles y bienes de carácter civil, que no tiene por qué ser en gran número, es una característica definitoria de las zonas en las que debe restringirse el uso de determinadas armas.⁵

Armas explosivas

Las armas explosivas son armas convencionales que detonan para afectar a una zona con ondas expansivas y fragmentación. Existen muchos tipos de armas explosivas: granadas, bombas de mortero, proyectiles de artillería, bombas y misiles de aviación y artefactos explosivos improvisados (AEI). Estas armas explotan, matando e hiriendo a personas, o dañando vehículos y edificios, a través de la onda expansiva y la fragmentación que una explosión crea alrededor del punto de detonación. Los distintos tipos de armas explosivas pueden lanzarse de diferentes maneras (algunas se lanzan, otras se disparan desde el suelo o se dejan caer desde el aire), y pueden variar en la escala de los efectos que crean. Existe un patrón de daño asociado a las armas explosivas en general, pero el riesgo para los civiles es más grave cuando las armas tienen efectos en una zona amplia⁶ debido al vasto radio de destrucción de la munición utilizada, la imprecisión del sistema de lanzamiento y/o el lanzamiento de múltiples municiones en una zona amplia. Se ha documentado ampliamente que el uso de estas armas en zonas pobladas aumenta la incidencia de muertes de civiles, lesiones, impacto psicológico, daños medioambientales y daños a bienes de carácter civil,

³ Véase [Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences Arising from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas](#). Estados firmantes (mayo de 2025): Albania, Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Camboya, Canadá, República Centroafricana, Chile, Colombia, Comoras, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Guatemala, Guyana, Reino Hachemita de Jordania, Santa Sede, Hungría, Islandia, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kenia, Reino de los Países Bajos, Kiribati, Kosovo, Kuwait, Laos, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Malta, México, Maldivas, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Nueva Zelanda, Macedonia del Norte, Noruega, Palaos, Palestina, Perú, Filipinas, Portugal, Qatar, República de Corea, República de Moldavia, Rumanía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, San Marino, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Eslovaquia, Eslovenia, Somalia, España, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Türkiye, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay. Véase la [Lista de Estados firmantes](#).

⁴ CICR, [Explosive Weapons in Populated Areas Factsheet](#), junio de 2023, p. 4.

⁵ Article 36, [Implementing the Political Declaration on the use of Explosive Weapons in Populated Areas: key areas and implementing actions](#), noviembre de 2022, p. 3.

⁶ Red Internacional sobre Armas Explosivas (INEW), [A commitment to Act: Protecting Civilians from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas](#), septiembre de 2015, p. 5.

incluida la infraestructura básica para los servicios esenciales.⁷ En muchos casos, el uso de armas explosivas da lugar a la presencia de artefactos explosivos (ArtEx), municiones que no han estallado o han sido abandonadas, y que siguen constituyendo una amenaza mucho después de que hayan finalizado las hostilidades.⁸

Artefactos explosivos

Los artefactos explosivos están en el punto de mira de la acción contra las minas en relación con las siguientes municiones: minas, municiones de racimo, artefactos sin estallar, artefactos abandonados, armas trampa, otros artefactos definidos en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC), Protocolo II enmendado; y artefactos explosivos improvisados (AEI). Los AEI que se ajustan a la definición de minas, armas trampa u otros dispositivos entran en el ámbito de la acción contra las minas cuando su retirada se lleva a cabo con fines humanitarios y en zonas en las que han cesado las hostilidades activas.⁹

Efectos directos e indirectos

Los efectos directos son los causados por una explosión como consecuencia de la onda expansiva de alta presión procedente de la detonación y de la fragmentación de la munición. Los efectos directos pueden causar muertos y heridos, así como daños y destrucción en bienes de carácter civil, contaminación por artefactos explosivos, desplazamientos y trauma psicológico. Los efectos indirectos o de reverberación son consecuencias de los efectos directos, y a menudo causan daños a la población civil más allá del momento y la zona inmediatos a la explosión. Por ejemplo, los daños y la destrucción de infraestructura civil básica causados por armas explosivas pueden interrumpir o impedir el acceso a servicios esenciales (por ejemplo, educación, atención médica, agua y saneamiento), lo que pueden provocar muertos y heridos, así como sufrimiento humano a corto y largo plazo, incluidos desplazamientos, pérdida de activos generadores de ingresos, reducción de la actividad económica y financiera, y daños medioambientales por las sustancias dañinas liberadas por las armas.¹⁰

Acción contra las minas

La acción contra las minas comprende las actividades encaminadas a reducir el impacto social, económico y medioambiental de las minas terrestres, las municiones de racimo y los REG. Se enfoca en cinco pilares: desminado, educación sobre riesgos, asistencia a las víctimas, incidencia y destrucción de almacenamientos.¹¹

Educación sobre el riesgo de artefactos explosivos (ERAE)

La educación sobre el riesgo de artefactos explosivos (ERAE) designa las actividades diseñadas para reducir el riesgo de lesiones por artefactos explosivos mediante la sensibilización y el impulso de comportamientos seguros. Se reconoce como una obligación, tanto en la CPMAP como en la CMR, que exigen a los Estados firmantes que proporcionen educación sobre riesgos en las zonas contaminadas. La ERAE, que inicialmente se aplicaba en situaciones de posconflicto para promover el

⁷ Human Rights Watch y International Human Rights Clinic, [A Humanitarian Interpretation of the Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas](#), octubre de 2022, p.13.

⁸ IMAS 4.10, [Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations](#), enmienda 12, octubre de 2024, p. 14.

⁹ IMAS 4.10, [Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations](#), enmienda 12, octubre de 2024, p. 14.

¹⁰ Definición adaptada de UNIDIR, [Understanding Civilian Harm from the Indirect or Reverberating Effects of the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Strengthening Data Collection to Implement the Political Declaration](#), octubre de 2024, p.11.

¹¹ IMAS 4.10, [Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations](#), enmienda 12, octubre de 2024, p. 23.

desminado humanitario y las relaciones en la comunidad, se aplica cada vez más en situaciones de emergencia y de conflicto activo, incluso en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, donde desempeña un papel fundamental a la hora de proporcionar información oportuna y práctica para proteger a los civiles durante las hostilidades. La ERAE también ha ampliado su ámbito de aplicación más allá de las minas terrestres, los restos explosivos de guerra y las municiones de racimo para abordar una gama más amplia de amenazas explosivas no cubiertas explícitamente por la CPMAP o la CMR, incluidos los artefactos explosivos improvisados (AEI), las armas pequeñas y ligeras (APL) y los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN). Esta evolución refleja la creciente complejidad de los entornos de conflicto actuales y la necesidad de estrategias de educación sobre riesgos más adaptativas e integradas, que se ajusten a peligros, fases de conflicto y grupos de riesgo específicos.

Preparación y protección ante conflictos (PPC)

La preparación y protección ante conflictos (PPC) es un enfoque desarrollado inicialmente para complementar la ERAE abordando una gama más amplia de riesgos a los que se enfrentan los civiles antes, durante y después de los conflictos, más allá de los artefactos explosivos. Inicialmente, a finales de la década de 2010, Norwegian People's Aid (NPA) conceptualizó el enfoque como *Conflict Preparedness and Protection*. Desde entonces, el enfoque ha sido adoptado por otros operadores de ERAE para ayudar a reducir los riesgos de armas explosivas e incidentes relacionados con conflictos. La PPC se adapta a las necesidades de la comunidad y a las amenazas específicas del contexto, incluidos los riesgos derivados del uso de armas explosivas en zonas pobladas, como bombardeos o bombas, y sus consecuencias directas (como lesiones físicas, trauma psicológico, desplazamientos forzados, evacuaciones de emergencia, cortes de electricidad, incendios, separación familiar y exposición a armas de alcance indiscriminado, como el fósforo blanco). Aunque su alcance y su posición dentro de los mecanismos de coordinación humanitaria y de desarrollo siguen siendo objeto de debate, los participantes en el taller de junio de 2025 sobre ERAE y PPC en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas sugirieron cambiar el nombre de la PPC por "Civilian Preparedness and Protection", es decir, "preparación y protección de la población civil", señalando que esto podría ayudar a reforzar la aceptación y la apropiación por parte de los diversos sectores implicados en la materia en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas o en otros contextos afectados por conflictos.

Resumen ejecutivo

Salvar vidas en conflictos: educación sobre riesgos y preparación ante conflictos para proteger a la población civil en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas

La población civil en situaciones de conflicto en todo el mundo se enfrenta a las devastadoras consecuencias del uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA). En muchos entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, como Gaza, el Líbano, Myanmar y Ucrania, las comunidades han experimentado niveles de daño sin precedentes, causados por el impacto directo e indirecto de los ataques con armas explosivas, los desplazamientos repetidos y el colapso de los servicios básicos. En los conflictos actuales también se han producido violaciones sistemáticas y repetidas del derecho internacional humanitario (DIH), incluidos los ataques contra escuelas, hospitales y refugios, así como el uso de minas antipersonal y de municiones de racimo. En este contexto, los Estados que han suscrito la *Declaración política acerca del fortalecimiento de la protección de la población civil contra las consecuencias humanitarias derivadas del uso de armas explosivas en zonas pobladas*, los Estados firmantes de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (CPMAP) y de la Convención sobre Municiones en Racimo (CMR) deben demostrar un liderazgo colectivo para cumplir sus compromisos de proteger a la población civil y garantizar la aplicación de medidas concretas de reducción de riesgos, incluida la restricción o abstención del uso de armas explosivas en zonas pobladas. Reconocer, dotar de recursos e institucionalizar la educación sobre el riesgo de artefactos explosivos (ERAЕ) y la preparación y protección ante conflictos (PPC) como componentes básicos de la protección civil es tanto un imperativo humanitario como una medida necesaria para cumplir los compromisos jurídicos y políticos de los Estados en virtud del DIH, la CPMAP, la CMR y la Declaración política sobre uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Tanto la ERAЕ como la PPC dotan a las poblaciones afectadas de información vital, herramientas prácticas y estrategias de protección antes, durante y después del conflicto. Sin embargo, a pesar de su importancia crítica, la PPC sigue estando poco reconocida en los marcos de respuesta humanitaria y nacional, mientras que la ERAЕ, de forma crónica, no dispone de suficiente financiación. El creciente coste humanitario del uso de armas explosivas en zonas pobladas exige un cambio decisivo en la forma de entender, priorizar e integrar estas intervenciones en los esfuerzos de protección y preparación.

Las **siguientes recomendaciones clave** se consolidaron a través de un proceso de investigación y consulta de seis meses y fueron validadas durante un taller al que acudieron múltiples partes interesadas, celebrado en junio de 2025. Constituyen un programa de acción para orientar a los Estados, agencias de la ONU, operadores de ERAЕ/PPC, donantes y otras partes interesadas en el fortalecimiento de la protección de la población civil en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

- 1. El uso de armas explosivas en zonas pobladas se ha convertido en una característica definitoria de los conflictos armados contemporáneos, poniendo a los civiles en una situación de riesgo inaceptable. Sin embargo, a pesar de la urgente necesidad de medidas de preparación y protección en contextos de conflicto, la ERAЕ y la PPC siguen sin estar sistemáticamente posicionadas y sin disponer de los recursos necesarios en los marcos de coordinación humanitaria, protección y preparación.** Garantizar la integración consecuente de la ERAЕ y la PPC en estos marcos es fundamental para proteger a la población civil de los efectos inmediatos y a largo plazo del uso de armas explosivas en zonas pobladas. El restablecimiento de la ayuda humanitaria ofrece una valiosa oportunidad para posicionar sistemáticamente la ERAЕ y la PPC en estructuras estudiadas de coordinación y preparación y garantizarles el acceso a financiación.

Donantes y estados afectados, agencias de la ONU, operadores de ERAE/PPC:

- Han de aprovechar las sinergias entre la CPMAP, la CMR y la Declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas mediante la mejora de la recopilación, el análisis y el intercambio de datos sobre el uso de armas explosivas, la contaminación resultante y las víctimas civiles. Además, han de utilizar estos datos para destacar los efectos directos e indirectos del uso de armas explosivas en zonas pobladas e informar sobre medidas coordinadas de protección y preparación, educación sobre riesgos y prioridades de liberación de tierras en todos los compromisos adoptados.

Estados, donantes, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Han de promover y garantizar que la ERAE y la PPC sean plenamente reconocidas, adecuadamente financiadas y sistemáticamente aplicadas como componentes esenciales de la protección de la población civil en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, en todas las fases del conflicto. Esto podría incluir el desarrollo y la aplicación de planes nacionales o regionales que incorporen medidas prácticas de preparación para la protección de la población civil frente a armas explosivas.

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE) y Mine Action Area of Responsibility, plataforma de Global Protection Cluster para la acción contra las minas (MA AoR / GPC):

- En colaboración con los Estados donantes, han de abogar por la integración sistemática de la ERAE/PPC en los fondos nacionales mancomunados (CBPF, por sus siglas en inglés) y en los flujos de financiación bilateral.

2. La falta de normas o directrices internacionales para la PPC afecta a la coherencia de los programas y limita la aceptación institucional. Es necesario establecer directrices colectivas adaptables a cada contexto para la PPC, que se basen en prácticas probadas sobre el terreno de la ERAE, de la reducción del riesgo de catástrofes (RRC) y en otros sectores.

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), MA AoR / GPC:

- Han de desarrollar, traducir y difundir conjuntamente unas directrices globales sobre ERAE/PPC, adaptadas a contextos de emergencia, incluidos los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Una ficha técnica de acción contra las minas (TNMA, por sus siglas en inglés) que eduque sobre el riesgo de armas explosivas podría proporcionar orientaciones específicas y pertinentes para el sector de la acción contra las minas.

3. Trabajar en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas aumenta en gran medida los riesgos de acceso y seguridad para los actores que imparten ERAE/PPC sobre el terreno, destacando la necesidad de contar con protocolos de seguridad sólidos y, en algunos contextos, dialogar con actores armados para garantizar un acceso seguro.

Estados:

- Los Estados afectados han de facilitar a los actores implicados la prestación de ERAE/PPC. Los terceros Estados no implicados o no afectados por el conflicto han de movilizar los canales diplomáticos para negociar la prestación de ERAE/PPC.

Estados donantes, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Han de proporcionar apoyo financiero para una gestión sólida de los riesgos de seguridad y garantizar medidas de diligencia específicas a los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas para el personal y los socios locales e internacionales de ERAE/PPC. También

han de incluir protocolos de seguridad adaptados, acceso a apoyo psicosocial y equipos y pólizas de seguros adecuados.

Militares estatales y/o grupos armados no estatales:

- Como último recurso, cuando el acceso a las poblaciones afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas se vea comprometido, han de facilitar y apoyar la integración de los mensajes de ERAE/PPC.

4. En entornos inseguros y en rápida evolución, las poblaciones afectadas se enfrentan a riesgos diversos y superpuestos, determinados por factores cruzados de vulnerabilidad. La angustia psicológica, el trauma o la normalización de la amenaza pueden influir en la capacidad de aceptar, recibir y retener mensajes. Hay grupos específicos que son más vulnerables en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, como los niños y niñas y las personas con discapacidad. Los agentes comunitarios suelen ser los más indicados para elaborar y adaptar los mensajes, mantener un circuito de retroalimentación y garantizar la difusión, incluso en zonas inaccesibles para otros. Es esencial invertir a largo plazo en métodos de baja tecnología y perfil bajo que permitan distribuir la información.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y autoridades nacionales de acción contra las minas (ANAM):

- Han de desarrollar esfuerzos específicos para recopilar datos e información sobre discapacidad, género, edad (DGE) y sobre grupos diversos con vulnerabilidades cruzadas para responder mejor a sus necesidades en la prestación de ERAE/PPC. En la medida de lo posible, han de colaborar con las partes interesadas que tengan experiencia y conocimientos específicos sobre los distintos grupos según DGE.

Operadores de ERAE/PPC:

- Han de facilitar la ERAE/PPC impulsada por la comunidad, aprovechando las redes locales para codesarrollar y adaptar mensajes, probar materiales, establecer circuitos de retroalimentación para actualizar el contenido y garantizar la sostenibilidad a través de métodos de baja tecnología, bajos insumos y bajo perfil, adaptados a entornos volátiles y de alto riesgo.

5. Mejorar la calidad y el uso de los datos es fundamental para la programación de la ERAE/PPC, pero los retos persistentes limitan la recopilación y el uso de datos oportunos, que sean específicos del contexto e inclusivos. Reforzar los protocolos de recogida de datos y la colaboración entre sectores puede garantizar intervenciones más específicas, oportunas y fiables. Un análisis sólido y sensible al conflicto debería contar con esta base de pruebas para garantizar que la programación siga siendo adecuada al contexto, no exacerbe las tensiones ni cause daño.

Operadores de ERAE/PPC, MA AoR / GPC:

- Han de liderar la optimalización de las fuentes y productos de datos para garantizar su exactitud, calidad y fiabilidad, y hacerlos más accesibles a otros operadores y actores para informarlos ante la toma de decisiones y el diseño de la programación. Además, han de determinar las fuentes de datos existentes relevantes para la ERAE/PPC y desarrollar protocolos de intercambio de datos para mejorar la interoperabilidad y garantizar el acceso oportuno a información contextualizada para la programación.

Operadores de ERAE/PPC, MA AoR / GPC y agencias de la ONU:

- Han de priorizar y asignar recursos al análisis sistemático de sensibilidad al conflicto como parte del diseño y la adaptación del programa de ERAE/PPC. También han de utilizar las conclusiones para orientar la toma de decisiones, reforzar la rendición de cuentas y adaptar la programación para evitar daños no deseados.

6. La ampliación de los elementos efectivos de ERAE y PPC requiere una mayor inversión en mano de obra. Los agentes locales y nacionales suelen estar a la vanguardia de la prestación de servicios, pero se enfrentan a lagunas persistentes en la formación, el apoyo técnico y la gestión de la calidad. Para garantizar una programación coherente, adaptable y sensible al contexto, es necesario un cambio hacia el desarrollo estructurado de recursos, un apoyo técnico receptivo y el refuerzo de las capacidades nacionales.

Operadores de ERAE/PPC, MA AoR / GPC:

- Han de dar prioridad al desarrollo sostenido de los recursos de las OSC nacionales y locales, especialmente en entornos de alto riesgo o de acceso restringido. También han de documentar y compartir enfoques prácticos que hayan mejorado la prestación local, la formación o el control de calidad en contextos difíciles, para facilitar una mayor aceptación.

ANAM, autoridades nacionales no relacionadas con la AcM, operadores de ERAE/PPC y agencias de la ONU:

- Han de reforzar la coordinación nacional y el liderazgo técnico apoyando a las ANAM para alinear la prestación de ERAE/PPC con los sistemas de preparación y protección ante emergencias. Además, han de promover la formación conjunta, los estándares comunes de calidad y la colaboración con los ministerios clave (por ejemplo, los de sanidad, educación y defensa civil) para garantizar intervenciones coherentes y adaptadas al contexto a gran escala.

7. La integración de la ERAE y la PPC en sectores humanitarios y de acción contra las minas más amplios (como la sanidad, la educación, el alojamiento y la atención de SMAPS puede ampliar significativamente su alcance y relevancia, especialmente durante las primeras fases de la respuesta a las crisis. Es necesario reforzar la posición de la ERAE/PPC dentro de los sistemas de coordinación intersectorial para ofrecer la posibilidad de planificación y financiación conjuntas con otros sectores.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y ANAM:

- Han de potenciar las sinergias entre la ERAE/PPC y la asistencia a las víctimas para que los supervivientes de armas explosivas se beneficien del mismo apoyo y servicios que los supervivientes de ArtEx, y para promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

OCHA, agencias pertinentes de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Han de integrar sistemáticamente la ERAE y la PPC en los paquetes de respuesta inicial y en la planificación interinstitucional de contingencias para garantizar que los mensajes de preparación lleguen a las comunidades en riesgo desde el inicio de la emergencia, especialmente en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU, MA AoR / GPC:

- Han de formar a otros actores humanitarios, incluidas las organizaciones locales, en la prestación de ERAE/PPC, para integrarlos en el suministro más amplio de ayuda o protección (por ejemplo, en distribuciones de alimentos, atención de SMAPS o clínicas móviles).

8. En muchos contextos de alto riesgo, los agentes locales y nacionales siguen estando a la vanguardia de la prestación de ERAE/PPC. Su liderazgo a largo plazo, incluido el de las organizaciones dirigidas por grupos de DGE y por supervivientes, debe ser reforzado mediante asociaciones equitativas, una inclusión significativa e inversiones sostenibles. Estos esfuerzos también pueden mejorar los vínculos con los objetivos globales de protección y consolidación de la paz, como los del programa Mujeres, paz y seguridad (MPS, de la ONU), y alinearse con los compromisos de la Declaración política, la CPMAP y la CMR.

Estados y ANAM:

- Han de establecer mecanismos para supervisar e informar sobre los avances en la facilitación de la cooperación y la asistencia para ERAE/PPC, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de la CPMAP y la CMR, y con los compromisos contraídos en virtud de los párrafos 4.6 y 4.7 de la Declaración política. Esto incluye facilitar el papel de los actores locales, promover asociaciones inclusivas y documentar los esfuerzos para apoyar la apropiación nacional y la sostenibilidad.

Estados donantes y agencias de la ONU:

- Han de fomentar la localización estipulando flujos de financiación que asignen recursos a los agentes comunitarios, también mediante mecanismos simplificados de subvención. Asimismo, han de dar prioridad a la financiación flexible y plurianual de iniciativas ERAE/PPC dirigidas por la comunidad en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Este informe, al igual que las recomendaciones que presenta, refleja el valor, la adaptabilidad y la perspicacia de los actores internacionales, nacionales y locales, los actores de primera línea y los miembros de las comunidades que responden a algunos de los entornos de conflicto más peligrosos de la actualidad. Sus voces y las lecciones prácticas extraídas de su trabajo exigen atención urgente. Reforzar la ERAE y la PPC no solo consiste en mitigar los daños, sino también en defender el derecho de los civiles a prepararse, protegerse y aumentar su resiliencia en los conflictos.

Introducción y metodología

Introducción

En los últimos años, el uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA, por sus siglas en inglés) y los ataques contra la infraestructura básica han tenido consecuencias humanitarias devastadoras. La población civil representa la gran mayoría de los muertos y heridos, y los supervivientes a menudo se enfrentan a problemas de salud física y mental a largo plazo. Los daños a la infraestructura básica interrumpen aún más el acceso a la sanidad, la educación y los servicios públicos, mientras que los desplazamientos y la pérdida de medios de subsistencia tienen efectos especialmente graves en las personas con discapacidad, las personas mayores y los niños y niñas.¹²

En respuesta, 88 Estados han respaldado ya la *Declaración política acerca del fortalecimiento de la protección de la población civil contra las consecuencias humanitarias derivadas del uso de armas explosivas en zonas pobladas*, adoptada por primera vez en noviembre de 2022.¹³ Aunque no es jurídicamente vinculante, la Declaración reafirma las obligaciones existentes en materia de DIH y derechos humanos, y pide medidas concretas para reducir los daños a civiles, incluyendo restricciones al uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Para apoyar su implementación, HI, Article 36 e Insecurity Insight lanzaron un proyecto de dos años en 2023, con el apoyo de la DG ECHO y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. El proyecto aborda cuatro problemas humanitarios clave en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas: seguridad y acceso humanitario; acceso a la atención médica; ERAE y PPC; y necesidades de los grupos vulnerables. En estos problemas persisten retos críticos y se necesita urgentemente una mayor concienciación, un enfoque estratégico y una acción decisiva.¹⁴

Este informe se centra en el papel de la ERAE y la PPC en la mitigación de daños y el fortalecimiento de la resiliencia civil. Examina cómo pueden contribuir estos enfoques antes, durante y después de los conflictos, en consonancia con los compromisos operativos de la Declaración, en particular los que promueven la lucha contra las minas y la educación sobre riesgos.

La investigación se basa en análisis bibliográficos y de datos, entrevistas y un taller para partes interesadas celebrado en Bruselas (11-12 de junio de 2025), centrado en Gaza, el Líbano, Myanmar y Ucrania.¹⁵ Este informe identifica las deficiencias en la ejecución, presenta prácticas prometedoras y esboza recomendaciones aplicables, proporcionando un plan de acción para los Estados, las agencias de la ONU, los operadores de ERAE/PPC y otros actores clave para avanzar en la aplicación de la

¹² HI, [Out of Reach The Impact of Explosive Weapons in Ukraine - Focus on hard-to-reach areas](#), febrero de 2024, p. 2; y Comité Internacional de la Cruz Roja, [Explosive Weapons with wide area effects: a deadly choice in populated areas](#), enero de 2022, p. 24.

¹³ UNODA, [The Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences Arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas](#) y la [Lista de Estados que la suscriben](#), a fecha de marzo de 2025.

¹⁴ Véanse los informes de los talleres de HI sobre [Acceso humanitario seguro y basado en principios](#) (mayo de 2024) y [Fortalecimiento del acceso a la atención médica](#) (febrero de 2025). Más adelante, se llevará a cabo un cuarto estudio de investigación sobre grupos vulnerables y necesidades específicas. Este informe de investigación señala algunas lagunas específicas a la hora de abordar las necesidades de las personas con vulnerabilidades cruzadas en lo que respecta a la prestación de ERAE/PPC. Se espera que el cuarto estudio de investigación contribuya a formular recomendaciones en este sentido.

¹⁵ Véase HI, [Saving Lives in Conflicts: Risk Education and Conflict Preparedness to Protect Civilians in EWIPA contexts](#), junio de 2025.

Declaración política y reforzar la protección de los civiles en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Metodología

Esta investigación se ha guiado por seis preguntas clave, acordadas por HI y las expertas independientes. Las preguntas clave se centran en los retos de ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la identificación de los grupos de riesgo, la mejora de las sinergias intersectoriales, el refuerzo de la capacidad local y nacional, el fomento del liderazgo y la participación de la sociedad civil (especialmente de los grupos vulnerables por temas de DGE y de otros grupos diversos) y la integración de la PPC y la ERAE. Las consideraciones sobre DGE han sido integradas en toda la investigación. En la medida de lo posible, los datos se han desglosado por sexo, edad y discapacidad, y se ha seleccionado a los entrevistados para reflejar experiencias diversas. Se ha aplicado una perspectiva interseccional para explorar cómo los factores coincidentes de DGE determinan el acceso y la prestación de ERAE/PPC, aunque la disponibilidad de datos variaba según los contextos.

Se ha utilizado un enfoque de métodos mixtos para garantizar unos resultados sólidos y con base empírica. Los métodos utilizados incluyen los siguientes:

- Análisis bibliográfico exhaustivo de más de 50 recursos, incluidos informes, artículos de prensa y resultados del equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE).¹⁶
- Datos cuantitativos proporcionados por NPA, que abarcan los tipos de incidentes y armas, la distribución geográfica y los datos sobre víctimas (desglosados por edad/género siempre que era posible).¹⁷ Los datos adicionales a los que se hace referencia en este informe se recopilaron a través de la revisión bibliográfica, incluyendo fuentes como el Explosive Weapons Monitor y el Landmine and Cluster Munition Monitor.
- 42 entrevistas semiestructuradas con partes interesadas a escala mundial y nacional (25 mujeres y 17 hombres), seleccionadas mediante muestreo intencionado y de bola de nieve. Los entrevistados representan a donantes, agencias de la ONU, ONGI, autoridades nacionales y OSC de Gaza, el Líbano, Myanmar y Ucrania. Las entrevistas a nivel nacional (28) incluyen a 14 funcionarios nacionales y 14 internacionales, de organizaciones diversas. Las entrevistas fueron confidenciales y consentidas. Proporcionaron una rica fuente de información cualitativa, incluyendo citas directas que ilustran los principales retos, prácticas y recomendaciones que figuran en el informe. Este proceso cualitativo refleja también un esfuerzo deliberado por dar voz a los actores humanitarios, en particular a los que trabajan directamente en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Sus puntos de vista ofrecen una comprensión crítica de las realidades en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas y constituyen una base poderosa para un trabajo de concienciación más informado, fundamentado y convincente.
- Un taller multilateral en Bruselas (11-12 de junio de 2025), que reunió a 38 participantes de diversos sectores.¹⁸ El taller incluyó análisis de estudios de caso, mesas redondas y grupos

¹⁶ A principios de 2024, el EORE Advisory Group creó un equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia para orientar sobre cómo proporcionar ERAE y PPC en contextos de emergencia. El equipo, compuesto por representantes de organizaciones de protección y acción contra las minas, se creó para hacer frente a amenazas específicas como los conflictos armados, las catástrofes naturales y el uso de armas incendiarias.

¹⁷ Los datos compartidos por APN fueron recopilados y analizados principalmente por APN utilizando información de libre acceso de [Armed Conflict Location and Event Data](#) (ACLED) y datos especializados de [Fenix Insight](#).

¹⁸ Tres participantes asistieron al taller en línea y presentaron sus experiencias en Gaza y en otros contextos.

de trabajo para validar y debatir las conclusiones. Un resultado clave del taller fue la definición de recomendaciones concretas y prácticas para que las partes interesadas refuerzen la ERAE y la PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Estas recomendaciones se han afinado e incorporado a lo largo del informe.

Estudios de caso y contextos

Según Explosive Weapons Monitor, "[hubo cuatro contextos de uso en los que las fuerzas armadas estatales habrían causado daños a civiles por el uso de armas explosivas en más de 1000 incidentes.](#)"¹⁹ Estos cuatro contextos son Palestina, el Líbano, Ucrania y Myanmar. Para esta investigación, se seleccionó Gaza como estudio de caso para Palestina, junto con el Líbano, Myanmar y Ucrania, para ilustrar los variados contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas en los que se aplican la ERAE y la PPC, cada uno con perfiles de riesgo, retos operativos y de coordinación y partes interesadas distintos. Las ideas se presentan en la sección 1.2, con ejemplos adicionales en recuadros de texto a lo largo del informe.

¹⁹ Explosive Weapon Monitor, [Annual Report 2024](#), mayo de 2025, p. 5.

I. Bases para la acción: adaptación de la ERAE/PPC a las condiciones de uso de armas explosivas en zonas pobladas

1.1 Evolución de las amenazas e implicaciones para la ERAE y la PPC

"Vemos pueblos enteros destruidos, gente que intenta volver a sus casas y las encuentra contaminadas, sus campos minados, sus escuelas y hospitales bombardeados. El nivel de destrucción va más allá de lo que nadie puede imaginar y, sin embargo, la gente se ve obligada a adaptarse, a sobrevivir en esta realidad." ONGI, Kharkiv Oblast, Ucrania.²⁰

El uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA) se ha convertido en una característica definitoria de los conflictos armados contemporáneos, con consecuencias devastadoras para la población civil. En 2024, la población civil de 11 países y territorios, entre ellos la República Democrática del Congo, Etiopía, el Líbano, Malí, Myanmar, Nigeria, Palestina, Sudán, Siria, Ucrania y Yemen, se vio gravemente afectada por el uso de armas explosivas, según Explosive Weapons Monitor.²¹ Los ataques con armas explosivas en zonas pobladas debilitan las obligaciones básicas de protección civil que impone el derecho internacional y ponen de relieve la urgencia de aplicar la Declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Tanto la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (CPMAP) como la Convención sobre Municiones en Racimo (CMR) reconocen que la educación sobre riesgos es una obligación legal de los Estados firmantes. En virtud del artículo 5 de la CPMAP y del artículo 4 de la CMR, los Estados afectados deben tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para informar y advertir a los civiles sobre los riesgos que plantean las minas terrestres, las municiones en racimo y los REG, también mediante la educación sobre riesgos. Estas obligaciones refuerzan el imperativo de ofrecer una ERAE oportuna, inclusiva y eficaz como parte de estrategias de protección más amplias. En contextos afectados por el uso de municiones en racimo, minas antipersonal y otras armas y artefactos explosivos, la integración de la ERAE en las medidas de preparación ante los conflictos también contribuye al cumplimiento de estos compromisos jurídicos, al tiempo que mejora la seguridad de los civiles en contextos de alto riesgo. El Plan de Acción 2025-2029 de la CPMAP Siem Reap-Angkor exige la ejecución de programas de educación y reducción de riesgos, incluso "en situaciones de emergencia y cuando se descubran nuevas zonas minadas."²² Este enfoque renovado refleja la creciente realidad operativa de que la ERAE debe poder desplegarse, especialmente cuando aún no es posible realizar operaciones de reconocimiento o de desminado. Además, refuerza la centralidad de la ERAE como medida de protección primaria en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

La sección operativa de la Declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas insta a los Estados a desarrollar y aplicar políticas nacionales para la protección de los civiles durante los conflictos que impliquen el uso de armas explosivas (sección 3, párrafo 3.1). El párrafo 3.5 destaca, además, la acción contra las minas, y subraya explícitamente la educación sobre riesgos como elemento facilitador de la protección de la población civil, en particular "después de

²⁰ Entrevista del 8 de abril de 2025.

²¹ Explosive Weapon Monitor, [Annual Report 2024](#), mayo de 2025, p. 4.

²² [Borrador del Plan de Acción Siem Reap-Angkor 2025-2029](#), quinta conferencia de revisión de los Estados firmantes de la CPMAP, noviembre de 2024, p. 11.

las hostilidades activas."²³ Si bien la Declaración ofrece un marco normativo vital, la ERAE y la PPC se prestan cada vez más, y se necesitan con urgencia, no solo después de las hostilidades activas, sino también antes y durante, como parte de estrategias más globales de respuesta y preparación.

Este cambio se debe a la creciente complejidad en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Ya sea en zonas urbanas o rurales, los límites entre infraestructura civil y militar, y entre las fases del conflicto, son cada vez más borrosos. En los estudios de caso, se denunciaron y documentaron violaciones del derecho internacional humanitario, la ruptura de acuerdos de alto el fuego y la falta de zonas seguras designadas, que dejan tanto a los civiles como al personal humanitario en la incertidumbre sobre qué zonas y comportamientos pueden seguir considerándose seguros. A esto se suman los ataques directos contra agentes humanitarios: solo en 2024, se utilizaron armas explosivas en ataques contra la ayuda humanitaria en 16 países y territorios, casi el 90 % de los cuales se registraron en Gaza, según Explosive Weapons Monitor.²⁴

Al mismo tiempo, la dinámica del conflicto sigue cambiando rápidamente, con la intensificación de los bombardeos, los ataques de drones, los bombardeos aéreos y el uso de armas convencionales, prohibidas y controvertidas, incluidas las minas terrestres, las municiones de racimo, el fósforo blanco y los AEI. Estos acontecimientos aumentan los daños a la población civil, restringen el acceso de la ayuda humanitaria y expone los límites de los actuales marcos de protección de la población civil. En respuesta, la programación de la ERAE y la PPC debe ser anticipatoria, ágil y capaz de adaptarse en tiempo real a los riesgos cambiantes y a la reducción del espacio humanitario. Esto incluye tener en cuenta los nuevos sistemas de armamento, el desplazamiento de las líneas del frente y la destrucción de hogares, escuelas, refugios y espacios comunitarios que antes servían como lugares seguros de entrega.

La falta de directrices específicas y de contenidos estandarizados de PPC, que sigue siendo un enfoque relativamente nuevo en los sectores de la acción y la protección contra minas, complica aún más el panorama. El resultado es la incertidumbre en torno a los mensajes que deben transmitirse, sobre todo en relación con las posiciones de seguridad y el comportamiento cerca de infraestructuras durante incidentes con explosivos, así como lagunas en la cobertura e incoherencias en la calidad y la sensibilidad al conflicto. Una reciente revisión del alcance puso de relieve la magnitud de este reto, revelando una variación significativa y lagunas de conocimiento en las directrices de refugio relacionadas con eventos explosivos.²⁵ La creación del equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia por parte del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), a principios de 2024, tenía el objetivo de subsanar en parte estas deficiencias proporcionando orientación coordinada, fomentando un entendimiento común de la PPC y apoyando enfoques armonizados entre actores y contextos.

Recomendaciones: programa de acción

Estados que suscriben la Declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas, junto con los Estados firmantes de la CPMAP y la CMR

- Han de utilizar todos los canales diplomáticos, políticos y jurídicos disponibles para defender el DIH y reforzar la protección de los civiles.

Donantes y Estados afectados, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC

²³ Sección 3, párrafo 3.5. La educación sobre riesgos se menciona en la Declaración política gracias a los esfuerzos específicos de incidencia de organizaciones como HI, NPA, UNICEF y el EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE).

²⁴ Explosive Weapon Monitor, [Annual Report 2024](#), mayo de 2025, p. 5.

²⁵ Alexandra Christine Hansen et al., [Civilian Sheltering Guideline for EWIPA: A Scoping Review](#), Disaster Medicine and Public Health Preparedness, vol. 19, mayo de 2025.

- Han de aprovechar las sinergias entre la CPMAP, la CMR y la Declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas mediante la mejora de la recopilación, el análisis y el intercambio de datos sobre el uso de armas explosivas, la contaminación resultante y las víctimas civiles. Además, han de utilizar estos datos para destacar los efectos directos e indirectos del uso de armas explosivas en zonas pobladas e informar sobre medidas coordinadas de protección y preparación, educación sobre riesgos y prioridades de liberación de tierras en todos los compromisos adoptados.

Estados, donantes, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC

- Han de promover y garantizar que la ERAE y la PPC sean plenamente reconocidas, adecuadamente financiadas y sistemáticamente aplicadas como componentes esenciales de la protección de la población civil en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, en todas las fases del conflicto. Esto podría incluir el desarrollo y la aplicación de planes nacionales o regionales que incorporen medidas prácticas de preparación para la protección de la población civil frente a armas explosivas.

1.2 Conclusiones de los casos prácticos sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas

En los cuatro contextos estudiados (Gaza, el Líbano, Myanmar y Ucrania) el uso indiscriminado de armas explosivas ha causado un elevado número de víctimas civiles, ha interrumpido servicios esenciales, ha provocado desplazamientos repetidos y necesidades de protección y recuperación a largo plazo, que incluyen traumas, lesiones y el colapso de infraestructura básica.²⁶

En 2024, 26 países y territorios afectados por las armas explosivas habían respaldado la Declaración política. Entre ellos, Palestina era el más afectado y representaba casi dos tercios de todas las víctimas mortales civiles por armas explosivas registradas en el mundo.²⁷

Estos estudios de casos ilustran cómo el uso de armas explosivas en zonas pobladas afectan a los civiles y configuran el entorno operativo de la ERAE/PPC. Cada caso presenta diferentes tipologías de conflicto (por ejemplo, internacional o no internacional), limitaciones de acceso y patrones de daños a civiles. El informe se basa tanto en conclusiones cualitativas como en datos sobre incidentes y víctimas proporcionados por NPA, que permiten visualizar patrones de uso de armas explosivas y su distribución geográfica.²⁸ Es inevitable que existan discrepancias con las cifras de víctimas comunicadas por las autoridades nacionales y las agencias de la ONU, ya que estas fuentes incluyen todas las muertes y lesiones relacionadas con el conflicto, mientras que el conjunto

²⁶ Aunque esta investigación se centra en cuatro estudios de caso, el impacto de las armas explosivas se ha documentado en otros contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, como Irak, Siria y Yemen. Véase, por ejemplo, HI, [No safe recovery: The impact of Explosive Ordnance contamination on affected populations in Iraq](#), octubre de 2021; [The Waiting List: Addressing the immediate and long-term needs of victims of explosive weapons in Syria](#), septiembre de 2019; [Explosive Weapons in Populated Areas \(EWIPA\), Contamination and Mine Action in Syria](#), noviembre de 2024; [Death Sentence to Civilians: The Long-Term Impact of Explosive Weapons in Populated Areas in Yemen](#), mayo de 2020; y Mwatana y Pax, [Not a single body in one piece: How civilian harm from explosive weapons in Yemen calls for immediate action](#), diciembre de 2022.

²⁷ Explosive Weapon Monitor, [Annual Report 2024](#), mayo de 2025, p. 4.

²⁸ Datos cortesía de NPA. Las cifras se basan en datos recopilados y analizados por NPA a partir de dos fuentes primarias: Conjuntos de datos de ACLED y Fenix Insight. Los mapas y gráficos han sido elaborados por las expertas independientes para este informe. Los conjuntos de datos proporcionados tienen como fechas del 10 de julio de 2023 al 16 de mayo de 2025 para Palestina; del 10 de julio de 2023 al 5 de febrero de 2025 para el Líbano; del 2 de enero de 2021 al 4 de abril de 2025 para Myanmar; y del 24 de febrero de 2022 al 16 de mayo de 2025 para Ucrania.

de datos que aquí se presenta se limita a las víctimas causadas directamente por armas explosivas.²⁹

A pesar de sus limitaciones, los datos ofrecen una visión crítica del impacto directo de las armas explosivas sobre la población civil. Reafirma la urgencia de reforzar la protección de la población civil y de recopilar sistemáticamente datos desglosados, como establece la Declaración política.³⁰ También acentúa la responsabilidad de los Estados, especialmente aquellos que suscriben la Declaración o son parte en tratados de desarme, de defender el DIH, condenar el uso indiscriminado de armas y garantizar la rendición de cuentas. Esto debe ir acompañado de una acción mundial sostenida y reforzada por el papel fundamental de la sociedad civil en el seguimiento de las violaciones, la defensa del cambio y la amplificación de las voces de las comunidades afectadas.

Estudio de caso: Gaza, Palestina

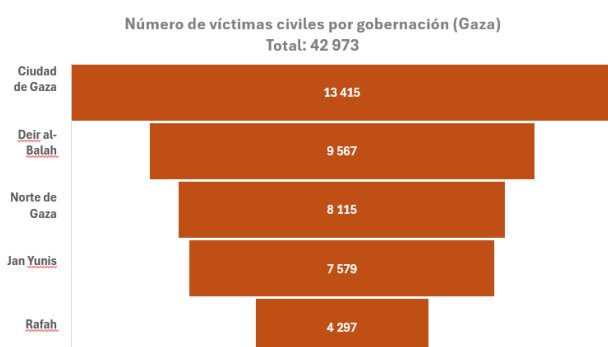
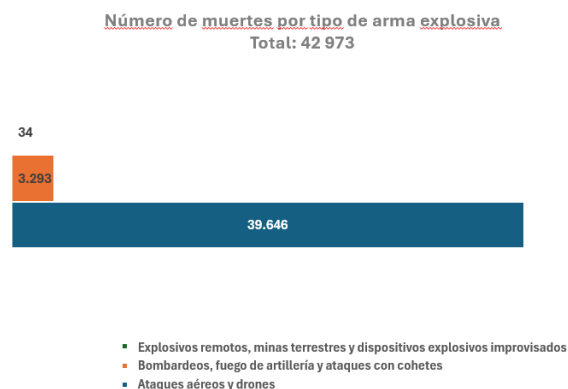


Figura 1. Número de víctimas mortales civiles por gobernación en Gaza. Fuente: NPA.



"Gaza es el entorno más complejo en el que puede actuar el personal humanitario. Empezando, por supuesto, por la restricción de movimientos, a veces incluso se niega el acceso a los operadores sobre el terreno. [...] El norte de Gaza fue, y sigue siendo, objeto de las operaciones militares más agresivas y masivas, incluidos los ataques deliberados y el bombardeo de todas las avenidas." – ONGI, Gaza y Cisjordania, Palestina.³¹

Gaza es uno de los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas más graves del mundo, marcado por el uso masivo y continuo de armas explosivas por parte de Israel en zonas densamente pobladas.

Israel había informado de un total de 40 000 ataques aéreos entre octubre de 2023 y octubre de 2024. Se calcula que entre el 5 % y el 10 % de las armas utilizadas pueden no haber detonado, lo que supone un riesgo constante para la población civil.³² Más del 90 % de la población ha sido desplazada, a menudo repetidamente, y el 66 % de la infraestructura ha resultado dañada, incluido el 92 % de las viviendas civiles. La

²⁹ Por ejemplo, el 14 de mayo de 2025, el Ministerio de Sanidad de Gaza informó de que al menos 52 928 palestinos habían muerto y 119 846 habían resultado heridos. En Ucrania, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) informó de al menos 12 654 civiles muertos y 29 392 heridos entre febrero de 2022 y febrero de 2025. Véase OCHA, [Humanitarian Situation Update #288](#), Franja de Gaza, 14 de mayo de 2025; y ACNUDH, [Factsheet: Three years since the full-scale invasion of Ukraine](#), febrero de 2025.

³⁰ Los párrafos 1.8, 4.2 y 4.3 de la Declaración política animan a los Estados a recopilar, desglosar (por sexo y edad cuando sea posible) y compartir públicamente datos sobre los efectos directos e indirectos de las armas explosivas en zonas pobladas. Estos datos están destinados a servir como base a las políticas de reducción de daños, fomentar la rendición de cuentas y las investigaciones, y facilitar el trabajo de la ONU, el CICR y los actores de la sociedad civil.

³¹ Entrevista del 8 de abril de 2025.

³² Reuters, [Gazan survive among unexploded bombs](#), 17 de abril de 2025.

Figura 2. Número de víctimas mortales por tipo de arma explosiva en Gaza. Fuente: NPA.

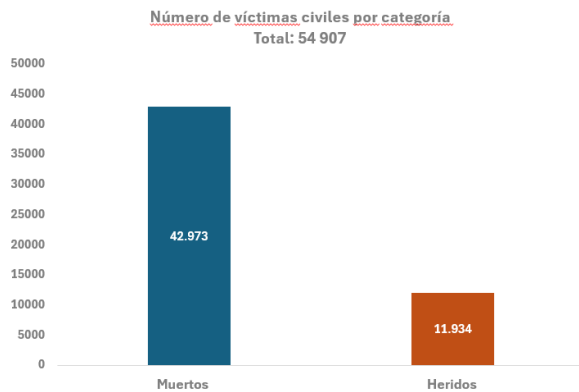


Figura 3. Número de víctimas civiles por categoría en Gaza. Fuente: NPA.



Figura 4. Número de víctimas civiles por edad y sexo en Gaza. Fuente: NPA.

devastación generalizada ha generado unos 50 millones de toneladas de escombros, que obstruyen la circulación y el acceso.³³

Los datos disponibles sobre daños a civiles ilustran la concentración de violencia, la letalidad desproporcionada de ciertas armas y la urgente necesidad de dar prioridad a la protección y la preparación en entornos urbanos de alto riesgo. Entre julio de 2023 y mayo de 2025, ACLED registró al menos 16 248 ataques con armas explosivas, que causaron más de 42 973 muertes de civiles y más de 11 934 heridos. Más del 92 % de las muertes fueron causadas por ataques aéreos o con drones. Tan solo en la ciudad de Gaza se han producido más de 13 000 muertes. Los datos desglosados disponibles muestran que los niños y niñas representan el mayor grupo de víctimas conocido.

El acceso humanitario, también para la ERAE/PPC, está extremadamente restringido. Los riesgos para el personal y los voluntarios, incluidos los primeros intervinientes, dificultan la programación tradicional. Desde el colapso del alto el fuego en marzo de 2025, el bloqueo humanitario impuesto por las autoridades israelíes, junto con el colapso de los sistemas de salud y de abastecimiento de agua, ha degradado aún más la situación.³⁴

El estudio de caso de Gaza pone de relieve los **riesgos operativos extremos** y el panorama cambiante de las amenazas en los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, así como **la necesidad crítica de acción anticipatoria y apoyo sólido a los actores de primera línea.**

La ONU y organizaciones de la sociedad civil han pedido a los Estados que respondan urgentemente a la situación en Gaza, citando el uso generalizado de armas explosivas en

³³ Human Rights Watch, [Questions and Answers on Israel's Use of White Phosphorus in Gaza and Lebanon](#), 12 de octubre de 2023; Explosive Weapons Monitor, [Fragments: Explosive Weapons Monitor Quarterly](#), vol. 2, núm. 4, diciembre de 2024, p.2; y ONU, [Gaza: Destruction of vital lifting gear halts search for thousands buried under rubble](#), 22 de abril de 2025.

³⁴ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), ["UNRWA Situation Report #170 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem"](#), 9 de mayo de 2025.

zonas pobladas y la obstrucción deliberada de la ayuda humanitaria.³⁵

³⁵ Human Rights Watch, [Israel Again Blocks Gaza Aid, Further Risking Lives: Palestinians Deliberately Deprived of Food, Water, and Other Necessities](#), 5 de marzo de 2025 y [United Nations, Israel must end 'cruel collective punishment' in Gaza](#), insta el jefe de ayuda humanitaria de la ONU, 1 de mayo de 2025.

Número de incidentes con explosivos por gobernación – Palestina

[Del 10 de julio de 2023 al 16 de mayo de 2025]



Created with Datawrapper

Figura 5. Mapa: número de incidentes con explosivos por gobernación. Palestina. Fuente: NPA.

Estudio de caso: Líbano

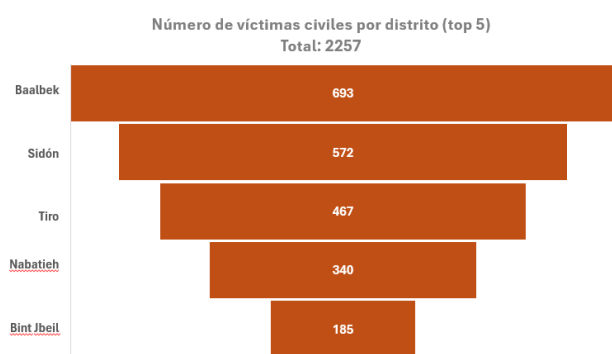


Figura 6. Número de víctimas mortales civiles por distrito en Líbano. Fuente: NPA.

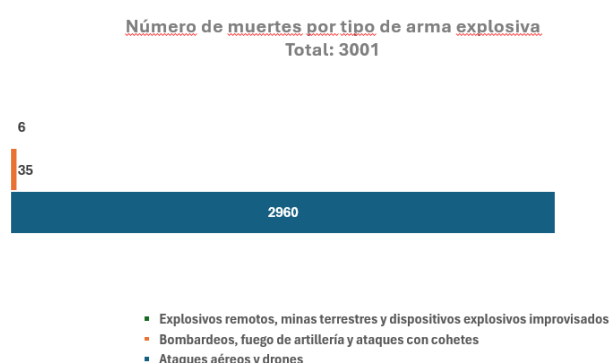


Figura 7. Número de víctimas mortales por tipo de arma explosiva en el Líbano. Fuente: NPA.

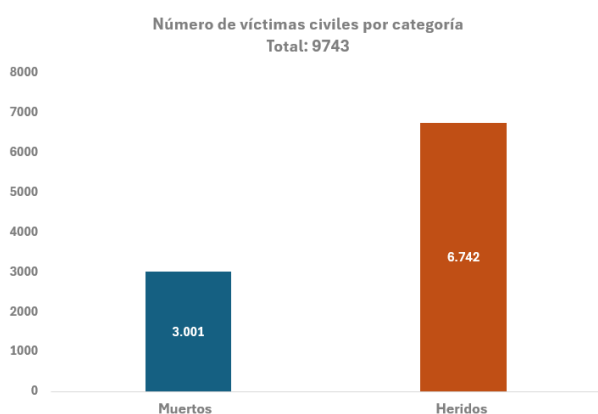


Figura 8. Número de víctimas civiles por categoría en el Líbano. Fuente: NPA.

"Desde que comenzó el conflicto, vemos es que el tipo de armas utilizadas ha cambiado, los lugares atacados son mucho más civiles y el nivel de destrucción está más extendido. Incluso zonas que antes se consideraban seguras ahora están siendo atacadas." – ONG local, Líbano.³⁶

El uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA) en el Líbano está estrechamente vinculado al conflicto de Gaza y a una dinámica regional más amplia. Desde octubre de 2023 hasta el alto el fuego de noviembre de 2024, el Líbano sufrió intensos bombardeos por parte de Israel en varias zonas del sur y el este del país, así como en Beirut. **Esto obligó a los operadores de acción contra las minas a pasar rápidamente de una ERAE planificada a un enfoque ERAE/PPC más reactivo.**

Entre el 10 de julio de 2023 y el 5 de febrero de 2025, se registraron más de 15 400 ataques con armas explosivas, que causaron al menos 3001 muertes de civiles y 6742 heridos. Los ataques aéreos y con drones representaron el 99 % de las víctimas mortales, y los niños y niñas representaron casi la mitad de las muertes registradas para las que se conocía la edad y el sexo. Aproximadamente 100 000 viviendas resultaron dañadas o destruidas, y más de 1,2 millones de personas fueron desplazadas.³⁷ Los distritos más afectados fueron Baalbek, Sidón, Tiro, Nabatieh y Bint Jbeil.

El Líbano tenía una experiencia previa limitada con PPC, y **obtener la aprobación del Centro de Acción contra las Minas de Líbano (LMAC) para una programación adaptada fue un paso temprano pero crítico.** El LMAC, que supervisa todas las actividades de educación sobre riesgos, apoyó el cambio. Los operadores de ERAE/PPC tuvieron que desarrollar rápidamente nuevos mensajes, formar a personal y abordar retos técnicos y contextuales. Algunos de estos retos eran las amenazas como el fósforo blanco, la

³⁶ Entrevista del 7 de abril de 2025.

³⁷ ACNUR, [Displaced families in Lebanon yearn for peace and a return home](#), 6 de octubre de 2024.

Número de víctimas civiles por edad y género
Total conocido: 285

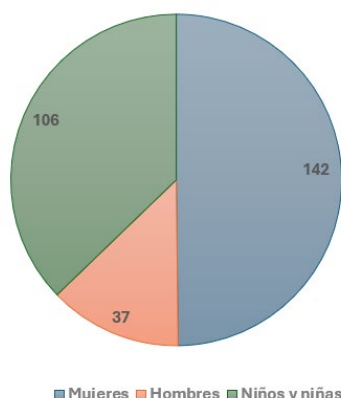


Figura 9. Número de víctimas civiles por edad y sexo en Líbano. Fuente: NPA.

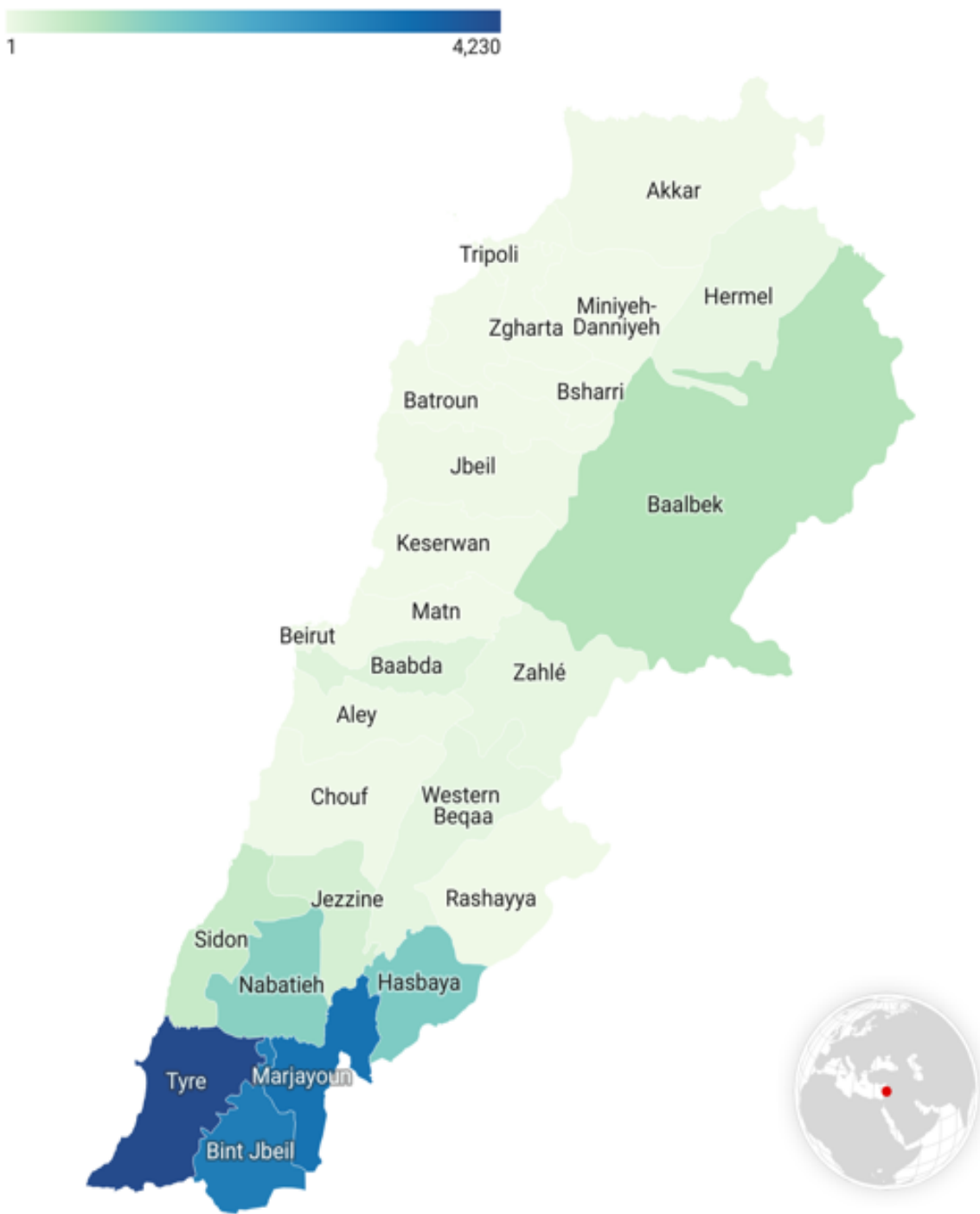
necesidad de una comunicación sensible al trauma y la ineficacia de los mensajes durante las fases intensas del conflicto.

La **seguridad del personal fue una preocupación constante**, ya que algunos equipos se vieron desplazados por el conflicto. **Garantizar el acceso en zonas políticamente delicadas exigió un compromiso constante con los líderes comunitarios y las autoridades locales.**

A pesar del éxito del paso a la PPC durante el conflicto, sigue habiendo retos importantes. Tras el alto el fuego, el LMAC volvió a dar prioridad a la ERAE y se redujeron las actividades de PPC. Aunque algunos donantes permitieron cierta flexibilidad durante la crisis, la sostenibilidad a largo plazo de la PPC sigue siendo incierta, sobre todo porque el sur del Líbano sigue sufriendo ataques regulares y el conflicto entre Israel y Palestina podría extenderse aún más.

Número de incidentes con explosivos por distrito – Líbano

[Del 10 de julio de 2023 al 5 de febrero de 2025]



Map data: © OSM • Created with Datawrapper

Figura 10. Mapa: número de incidentes con explosivos por distrito. Líbano. Fuente: OSM.

Estudio de caso: Myanmar



Figura 11. Número de víctimas mortales civiles por distrito en Myanmar. Fuente: NPA.

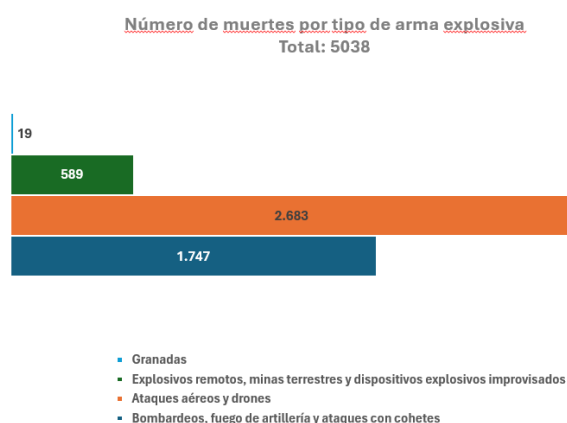


Figura 12. Número de víctimas mortales por tipo de arma explosiva en Myanmar. Fuente: NPA.

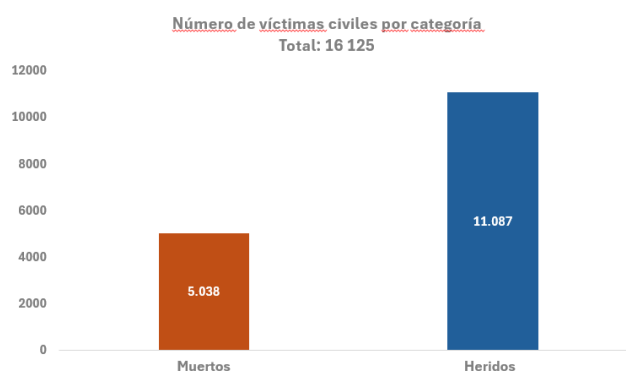


Figura 13. Número de víctimas civiles por categoría en Myanmar. Fuente: NPA.

"Un elemento nuevo es la mayor diversidad de armas desde 2022. Hay muchos más ataques aéreos, y también hay armas improvisadas lanzadas desde el aire, principalmente con drones y granadas de mortero reutilizadas. Hemos tenido que responder a estas nuevas realidades en términos de nuestra ERAE/PPC." – ONGI, Myanmar.³⁸

Myanmar sigue siendo una crisis en gran medida olvidada, que lucha por atraer atención sostenida y financiación. Desde el golpe militar de febrero de 2021, todas las partes de este conflicto interno han intensificado el uso de armas explosivas, incluso en zonas anteriormente no afectadas por la contaminación. Aunque Myanmar es un país predominantemente rural, cada vez se ataca más a los civiles en las zonas donde viven y trabajan. Entre enero de 2021 y abril de 2025, se registraron casi 20 000 ataques con armas explosivas, que causaron más de 16 000 víctimas civiles: 5038 muertos y 11 087 heridos. Los ataques aéreos (53 %) y los bombardeos (35 %) fueron las principales causas de muerte.

El conflicto se ha extendido a nuevas zonas que carecen de capacidad de acción contra las minas, lo que supone una carga adicional para la respuesta local. La mayoría de las ONG internacionales no pueden acceder a las zonas afectadas. En este contexto, **las organizaciones locales de la sociedad civil y las redes comunitarias se han convertido en los principales proveedores de ERAE y PPC**, operando a menudo en condiciones precarias y peligrosas.

El acceso es muy restringido y arriesgado. Muchas comunidades son inaccesibles debido a los continuos combates, la infraestructura deficiente o las inundaciones estacionales, y hay que acceder a ellas a pie.³⁹ Los materiales de educación sobre riesgos pueden considerarse políticamente controvertidos y llevarlos a través de los puestos de control plantea riesgos reales. Los contenidos en los

³⁸ Entrevista del 27 de marzo de 2025.

³⁹ UN OCHA, [Humanitarian Needs Update No. 44: Myanmar](#), 19 de febrero de 2025.

Número de víctimas civiles por edad y género
Total conocido: 2716

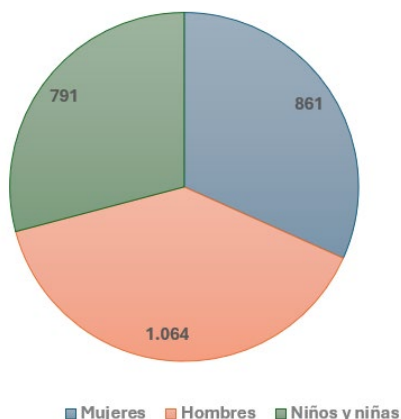


Figura 14. Número de víctimas civiles por edad y sexo en Myanmar. Fuente: NPA.

que aparecen artefactos explosivos a menudo deben adaptarse para no levantar sospechas, y los cortes en las telecomunicaciones dificultan la coordinación y la difusión de los mensajes. El control de calidad y la supervisión son difíciles, y algunos agentes internacionales dependen de la supervisión a distancia o de los informes de los propios socios.

La **financiación de la ERAE/PPC sigue siendo limitada**, y la mayoría de los actores dependen de **pequeñas subvenciones o de su integración en programas más amplios de protección o salud**. Esto ha restringido la cobertura y obliga a tomar difíciles decisiones sobre prioridades. Sin embargo, en 2024, la ERAE se convirtió en un requisito obligatorio para acceder a los fondos nacionales comunes (CBPF, por sus siglas en inglés) en reconocimiento de la contaminación generalizada y las necesidades de protección relacionadas.⁴⁰

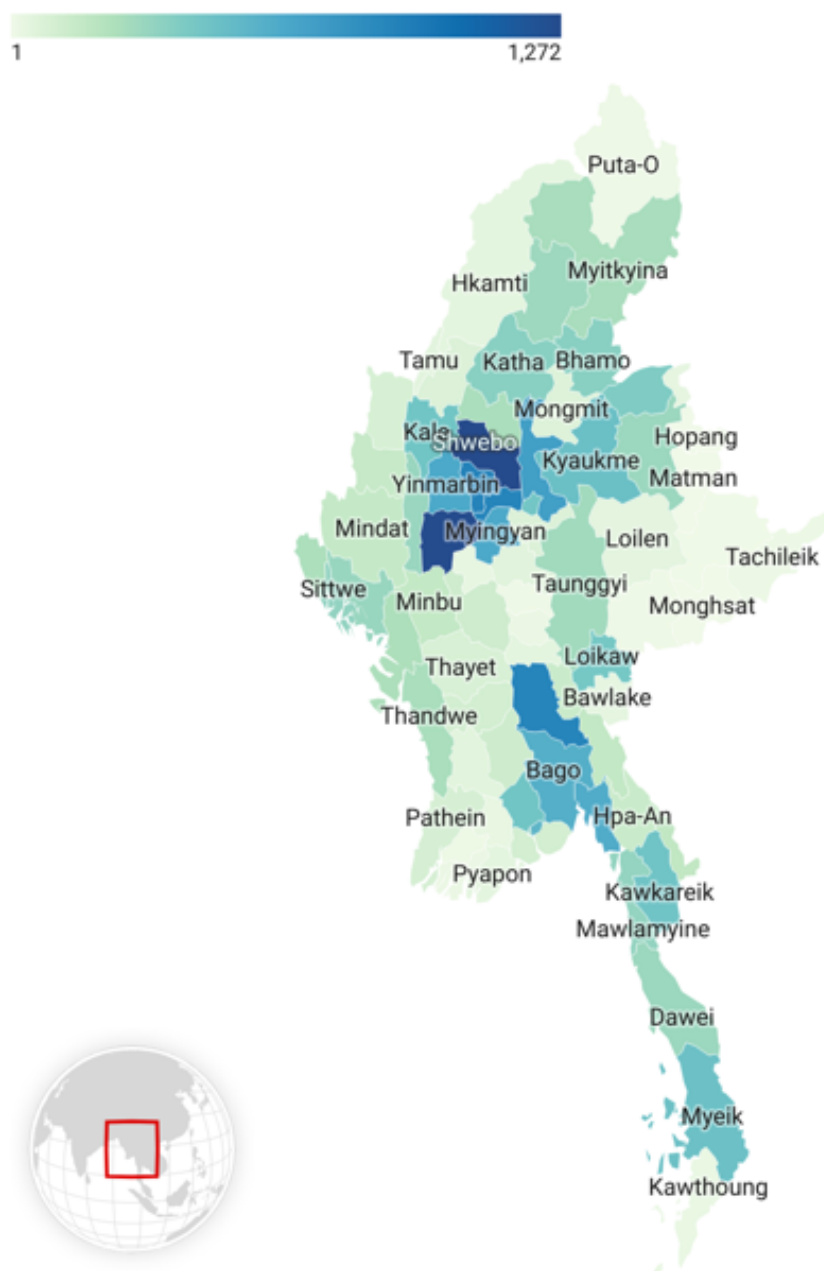
El terremoto de marzo de 2025 acentuó aún más las necesidades de protección de la población civil en Myanmar, mostrando cómo las catástrofes naturales pueden intensificar los efectos del uso de armas explosivas en zonas pobladas al desplazar a la población a zonas contaminadas e interrumpir el ya limitado acceso humanitario.

A pesar de los inmensos desafíos, los actores locales siguen proporcionando ERAE/PPC que salvan vidas, adaptando enfoques, generando confianza y sorteando amenazas en un entorno cada vez más volátil y restrictivo.

⁴⁰ UN OCHA, [Myanmar Humanitarian Fund](#), sin fecha; y CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, p. 23.

Número de incidentes con explosivos por distrito – Myanmar

[Del 2 de enero de 2021 al 4 de abril de 2025]



Map data: USAID • Created with Datawrapper

Figura 15. Mapa: número de incidentes con explosivos por distrito. Myanmar. Fuente: USAID.

Estudio de caso: Ucrania



Figura 16. Número de víctimas mortales civiles por óblast en Ucrania. Fuente: NPA.



Figura 17. Número de víctimas mortales por tipo de arma explosiva en Ucrania. Fuente: NPA.

"Si nos fijamos ahora en Járkov, Chernígov, Nicolaiev o incluso Odesa, los ataques son constantes, los daños, masivos, y el riesgo está en todas partes. La gente vive rodeada de artefactos explosivos sin detonar, edificios destruidos y zonas a las que ni siquiera puede acceder el personal humanitario. Y todo esto ocurre mientras la gente intenta seguir con su vida, enviar a sus hijos a la escuela o ir al mercado." – ONGI, Járkov, Ucrania. ⁴¹

Desde la invasión rusa a gran escala del 24 de febrero de 2022, **Ucrania ha sido blanco de una gran cantidad de armas explosivas, sobre todo en los óblasts orientales, pero también en otros centros urbanos, también en Kiev.** ⁴² Los ataques han afectado a viviendas, hospitales, escuelas e infraestructura energética. Entre febrero de 2022 y mayo de 2025, ACLED registró más de 121 400 ataques con armas explosivas, que causaron más de 9174 muertes de civiles y 29 337 heridos. Los disparos indirectos y las armas lanzadas desde el aire, incluidos los bombardeos, la artillería, los ataques con misiles, los ataques aéreos y los ataques con drones representan aproximadamente el 96 % de todas las víctimas civiles registradas. Donetsk, Járkov, Jersón, Zaporívia y Dnipró son los óblasts más afectadas. ⁴³

Los registros de víctimas muestran que el 95 % de las muertes relacionadas con ArmEx carecen de datos desglosados por sexo y edad y que, aun cuando existen datos, **los niños, las niñas y las mujeres representan una parte significativa de las víctimas mortales.** El creciente uso de drones y bombas aerotransportadas para atacar zonas urbanas, especialmente en primera línea, requiere una programación de ERAE/PPC que responda rápidamente. ⁴⁴

⁴¹ Entrevista del 8 de abril de 2025.

⁴² A partir de junio de 2025, volvieron a aumentar los ataques en Kiev, el mayor de los cuales se llevó a cabo el 4 de julio, e incluyó ataques contra zonas residenciales e infraestructura civil. Ver Reuters, [Russia pounds Kyiv with largest drone attack, hours after Trump-Putin call](#), 4 de julio de 2025.

⁴³ Hasta mayo de 2025, ACNUDH había registrado un total de 13 341 muertes de civiles y 32 744 heridos por la violencia relacionada con los conflictos, incluidos los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Véase ACNUDH, [Ukraine: Protection of Civilians in Armed Conflict, May 2025 Update](#), 11 de junio de 2025.

⁴⁴ ACLED, [Bombing into submission: Russian targeting of civilians and infrastructure in Ukraine](#), 18 de febrero de 2025.

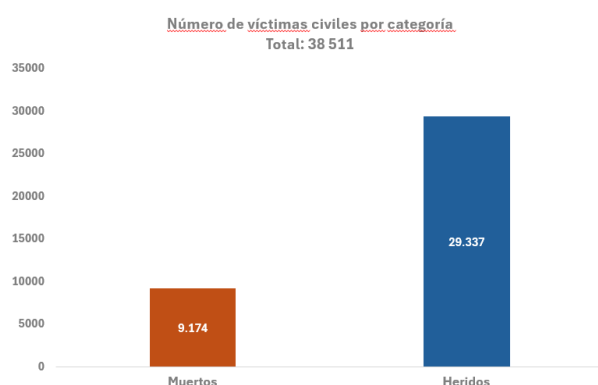


Figura 18. Número de víctimas civiles por categoría en Ucrania. Fuente: NPA.

Número de víctimas civiles por edad y género
Total conocido: 451

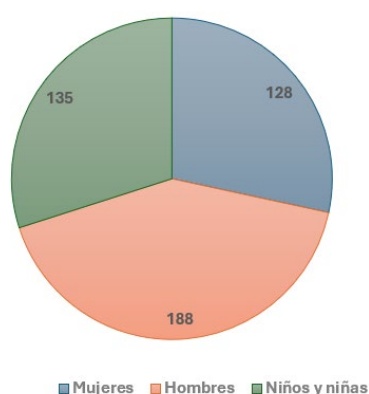


Figura 19. Número de víctimas civiles por edad y sexo en Ucrania. Fuente: NPA.

Ucrania es un contexto de uso de armas explosivas en zonas pobladas rico en recursos pero complejo, con el mayor nivel de financiación de la acción contra las minas a nivel mundial en 2022-2023 y una amplia red de actores internacionales, nacionales y locales comprometidos con la ERAE y la respuesta humanitaria. Esto crea oportunidades para integrar la PPC y garantizar la inclusión de grupos diversos y vulnerables, incluyendo aquellos relacionados con la discapacidad, el género y la edad (DGE). Sin embargo, el entorno de seguridad varía considerablemente de una región a otra, lo que afecta al modo en que pueden aplicarse la ERAE y la PPC.

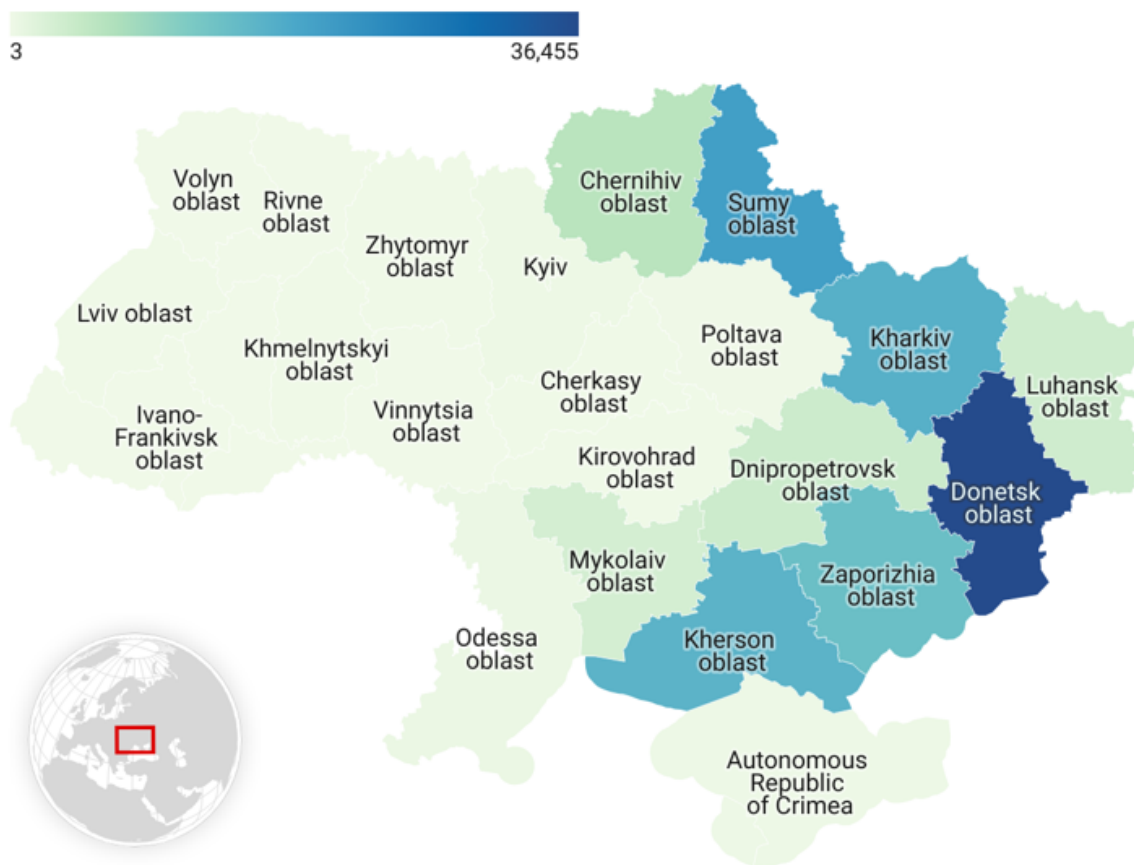
Aunque algunos actores nacionales de ERAE están certificados, muchas organizaciones humanitarias locales transmiten mensajes de ERAE sin certificación, lo que ha suscitado inquietudes sobre su coherencia y calidad.⁴⁵ La falta de coordinación entre los agentes certificados y no certificados, y entre los distintos óblasts, complica la armonización de los mensajes y la fiabilidad de los datos. Sin embargo, algunas organizaciones han colaborado para desarrollar y compartir mensajes armonizados sobre PPC.⁴⁶ La integración formal de la PPC en la acción contra las minas sigue siendo limitada y ad hoc, ya que los esfuerzos actuales a nivel nacional se centran en el desarrollo de estándares de ERAE nacionales, dejando a la PPC sin el reconocimiento y la financiación suficientes. Como resultado, **las actividades de PPC suelen integrarse de manera informal en la programación más amplia de ERAE, con una visibilidad y un apoyo limitados.**

⁴⁵ CIDHG, [Mapping of the Explosive Risk Education Sector in Ukraine](#), 9 de septiembre de 2024, pp. 4 y 11.

⁴⁶ HI, NPA, UDA (Ukrainian Deminers Association), [Conflict Preparedness & Protection Messages in Ukraine](#), 12 de diciembre de 2023.

Número de incidentes con explosivos por óblast – Ucrania

[Del 24 de febrero de 2022 al 16 de mayo de 2025]



Created with Datawrapper

Figura 20. Mapa: número de incidentes con explosivos por óblast. Ucrania. Fuente: NPA.

1.3 Lagunas estructurales: marco, posicionamiento y recursos

1.3.1 Definiciones y normas

"Mientras que la ERAE se centra en la prevención de accidentes provocados por artefactos explosivos, la PPC aborda riesgos más amplios asociados a los desplazamientos, los conflictos y la falta de acceso a servicios esenciales. Juntas, garantizan que las comunidades estén informadas sobre los riesgos físicos inmediatos; equipadas con estrategias para protegerse durante conflictos activos o desplazamientos; y mejor preparadas para tomar decisiones seguras en entornos impredecibles y de alto riesgo." Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC) ⁴⁷

A pesar del creciente interés, la PPC sigue entendiéndose de forma incoherente y ocupando una posición secundaria dentro de las estructuras institucionales y de coordinación existentes. Aunque la ERAE está ampliamente reconocida e integrada como un pilar formal de la acción contra las minas, el alcance, la definición, la propiedad y la posición institucional de la PPC siguen sin estar claros.

Algunas partes interesadas ven la PPC como una extensión natural de la ERAE, especialmente en contextos que requieren preparación y autoprotección durante un conflicto activo, aprovechando la experiencia del sector de la acción contra las minas en los mensajes de seguridad, la coordinación civil-militar y la gestión de riesgos operativos en colaboración con las autoridades nacionales de acción contra las minas. También existe una clara relación entre el uso de armas explosivas durante las hostilidades activas y la presencia de artefactos explosivos, ya sean colocados intencionadamente o resultantes de detonaciones fallidas, lo que refuerza los argumentos a favor de la ERAE/PPC y de otros pilares de la acción contra las minas, como la liberación de tierras y la asistencia a las víctimas. El sector ERAE había adaptado previamente su ámbito de aplicación para incluir la educación sobre riesgos relacionados con los artefactos explosivos improvisados (IED) y las armas pequeñas y ligeras (APL), a pesar de que estas armas no están totalmente cubiertas por los principales tratados de acción contra las minas. Las partes interesadas con enfoques holísticos, como el CICR y HI, también han integrado componentes de preparación y reducción de riesgos de conflicto en sus programas de educación sobre riesgos.⁴⁸

Otros actores, sin embargo, ven la PPC como parte de esfuerzos más amplios de protección, reducción del riesgo de catástrofes (RRC) o preparación para emergencias, situándola fuera del ámbito tradicional de la acción contra las minas. Desde esta perspectiva, la PPC incluye elementos como la preparación ante catástrofes o conflictos, la salud mental y el apoyo psicosocial (SMAPS), los primeros auxilios, la seguridad contra incendios y la planificación de evacuaciones, que suelen ser competencia de otros sectores o autoridades nacionales (por ejemplo, de sanidad, protección civil o educación). Los participantes en el taller se mostraron cautos a la hora de no "limitar la PPC a un cajón minúsculo", reconociendo su potencial más amplio para hacer frente a múltiples peligros en función de las necesidades de las comunidades afectadas.

Esta falta de consenso en torno al posicionamiento de la PPC afecta directamente al diseño de los programas y a la toma de decisiones. A diferencia de la ERAE, que se ha beneficiado de la estandarización a través de los Estándares internacionales para la acción contra las minas (IMAS, de sus siglas en inglés) y su integración en normas y marcos nacionales, la PPC carece de herramientas validadas internacionalmente, requisitos mínimos de calidad y mecanismos formales de supervisión o presentación de informes. Como resultado, los esfuerzos siguen estando fragmentados, y la calidad, el alcance y la responsabilidad de los programas de PPC varían mucho de un contexto a otro.

⁴⁷ Presentación realizada por el Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC) durante el taller "ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas" (en inglés: EORE/CPP EWIPA Workshop), 11-12 de junio de 2025.

⁴⁸ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, p. 21.

A falta de IMAS o de directrices técnicas comparables, algunos actores de la acción contra las minas, incluidas las autoridades nacionales de acción contra las minas (ANAM), vacilan ante la posibilidad de ir más allá de sus funciones tradicionales y pueden encontrar resistencia, tanto interna como externa, si lo hacen. Para hacer frente a esta falta de orientación, algunas organizaciones de acción contra las minas han desarrollado, o están en proceso de desarrollar, procedimientos operativos estándar internos y herramientas para apoyar la armonización y la coherencia de las iniciativas de PPC sobre el terreno. A escala mundial, para abordar el alcance de la PPC, el grupo de ERAE (EORE sub-task team), que forma parte del equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia, que a su vez forma parte del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), está en proceso de desarrollar una definición de PPC que pueda ser ampliamente adoptada por el sector.

Algunos entrevistados y participantes en los talleres sugirieron que el sector ERAE, a través del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), podría mitigar esta carencia elaborando una ficha técnica de acción contra las minas (TNMA, por sus siglas en inglés).⁴⁹ Esta nueva TNMA podría ayudar a definir qué componentes de la PPC son responsabilidad de la acción contra las minas y cuáles son competencia de otros sectores o requieren enfoques conjuntos.

De la educación sobre el riesgo de los AEI a la educación sobre el riesgo de las armas explosivas: un modelo de orientación técnica.

En 2022, un equipo de trabajo ad hoc dirigido por el GICHD y UNICEF elaboró la ficha técnica de acción contra las minas (TNMA, por sus siglas en inglés) 12.10/01, que educa sobre el riesgo de los AEI. Esta TNMA se creó en respuesta a la creciente necesidad de los agentes de ERAE de abordar los artefactos explosivos improvisados, un ámbito que hasta ahora no estaba cubierto por los IMAS existentes. La nota proporcionó directrices técnicas oportunas para armonizar las prácticas ya existentes y animó a varias ANAM a integrar formalmente la educación sobre los riesgos de IED en sus módulos de ERAE nacionales, que anteriormente se habían centrado únicamente en las minas y otros restos explosivos de guerra. A diferencia de los IMAS, que establecen requisitos mínimos para el sector de la acción contra las minas, las TNMA no son vinculantes y sirven para complementar la aplicación de los IMAS mediante orientaciones prácticas y adaptables. También siguen un proceso de producción y aprobación relativamente rápido, lo que las hace especialmente útiles en contextos operativos en rápida evolución. Basándose en este precedente, varias partes interesadas han pedido que se desarrolle una nueva TNMA centrada en la educación sobre los riesgos de las armas explosivas, diseñada específicamente para contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. "Tuvimos algunas dificultades técnicas para adoptar la PPC. Sin embargo, contar con una ficha técnica elaborada por expertos, como las que ofrecen los IMAS, sería de gran ayuda. Ya gestionamos todo lo que viene después del conflicto, ¿por qué no tener también directrices para lo que ocurre durante el conflicto?" – Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC).

Esta falta persistente de claridad y estandarización contribuye a limitar la aceptación institucional, ya sea por parte de las autoridades nacionales, las organizaciones de implementación, organizaciones socias o los donantes. Los participantes en el taller recomendaron el desarrollo de directrices globales más amplias, que complementen, en lugar de repetir, una posible TNMA. Esto podría incluir una actualización de las Directrices de emergencia de educación sobre el riesgo de minas (Emergency Mine Risk Education Guidelines) para reflejar tanto los contextos de conflicto como de catástrofe natural, así como nuevas orientaciones sobre la prestación de PPC a través de la acción contra las minas y en otros sectores pertinentes.⁵⁰

⁴⁹ Véase [TNMA 12.10/01 on IED RE](#), edición 1, noviembre de 2022.

⁵⁰ En 2008-2009, UNICEF y el CIDHG elaboraron unas directrices globales para la educación sobre riesgos en situaciones de emergencia, que en la actualidad se consideran obsoletas. Véase CIDHG y UNICEF, [Emergency Risk Education: A Training Manual in support of IMAS MRE Best Practice Guidebook 9](#) 2009, y UNICEF, [Emergency Mine Risk Education Toolkit](#), julio de 2008.

Recomendaciones: programa de acción

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE) y MA AoR / GPC

- Han de desarrollar, traducir y difundir conjuntamente unas directrices globales sobre ERAE/PPC, adaptadas a contextos de emergencia, incluidos contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Una ficha técnica de acción contra las minas (TNMA) centrada en la educación sobre los riesgos de las armas explosivas podría proporcionar orientaciones específicas y pertinentes para el sector de la acción contra las minas.

1.3.2 Posicionamiento de la ERAE/PPC en marcos más amplios

"La coordinación entre Mine Action Area of Responsibility y los actores de protección está mejorando, pero la PPC aún carece de una posición clara dentro de estas estructuras." ONGI, global.⁵¹

Integrar la PPC en la preparación y respuesta ante emergencias sigue siendo un reto, porque no existe una norma global ni un posicionamiento claro dentro de marcos de protección más amplios ni en mecanismos de coordinación nacionales y humanitarios. Uno de los entrevistados describió la PPC como "una zona gris", lo que refleja las dudas de muchos actores, incluidas algunas autoridades nacionales de acción contra las minas, a la hora de integrarla en sus operaciones.⁵² Esta reticencia suele estar relacionada con la preocupación de causar pánico, ya que los mensajes de PPC pueden implicar la necesidad de prepararse para un conflicto inminente, o con la sensibilidad política, sobre todo en contextos en los que no se ha llevado a cabo una labor previa de concienciación sobre la finalidad y el alcance de la PPC. Además, muchos sistemas de coordinación siguen centrados en respuestas reactivas a los conflictos y no se centran lo suficiente en enfoques preventivos. Esto puede explicar, en parte, por qué a menudo se deja de lado la PPC, ya que los marcos humanitarios actuales aún no están totalmente equipados para apoyar la acción anticipatoria en situaciones de conflicto, en particular en los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.⁵³

Como resultado, los actores de protección y preparación rara vez se coordinan, y muchas autoridades nacionales carecen de procedimientos establecidos para prestar PPC. Incluso en contextos como el ucraniano, en el que organismos ajenos a la acción contra las minas (por ejemplo, servicios de bomberos o de defensa civil) desempeñan un papel en la preparación, la coordinación entre ministerios sigue estando fragmentada.

Gaza: Ante las lagunas de la respuesta institucional, surgió una coordinación informal de ERAE y PPC.

El mecanismo oficial de coordinación de las actividades relativas a las minas se interrumpió bruscamente tras el 7 de octubre de 2023. Los actores clave responsables de dirigir los esfuerzos de preparación no pudieron operar debido a la intensidad de la violencia y al uso de armas explosivas en zonas pobladas. Esta interrupción repentina resalto la falta de planes de contingencia adaptados a un conflicto de tal magnitud. A falta de una estructura de coordinación operativa, la respuesta dependió en gran medida del compromiso de unos pocos individuos y de la flexibilidad operativa de sus organizaciones. Se utilizaron canales informales, como grupos de WhatsApp, para elaborar y difundir rápidamente contenidos de educación sobre riesgos. "Fue más una coordinación de WhatsApp que una respuesta estructurada." – Agencia de la ONU, global.⁵⁴ Al reanudarse gradualmente la coordinación, los actores de ERAE/PPC pudieron apoyar esfuerzos humanitarios más amplios y alinear los mensajes con otros sectores. El caso

⁵¹ Entrevista del 7 de mayo de 2025.

⁵² ONGI, Líbano. Entrevista del 19 de marzo de 2025.

⁵³ Gemma Davies, Veronique Barbelet y Leigh Mayhew (Humanitarian Policy Group), [Reducing violence and strengthening the protection of civilians: Debunking Assumptions](#), noviembre de 2024, p. 1.

⁵⁴ Entrevista del 13 de marzo de 2025.

de Gaza pone de relieve el papel de puente que pueden desempeñar los actores de acción contra las minas entre la preparación y la protección, pero también entre la acción contra las minas y otros sectores clave para salvar vidas, si la ERAE y la PPC se reconocen, se dotan de recursos y se integran por adelantado en los mecanismos de preparación y respuesta. Sin una planificación formal y un anclaje institucional, estas contribuciones corren el riesgo de retrasarse o perderse precisamente cuando más se necesitan.

Aunque la ERAE ha experimentado más avances y suele integrarse en sectores como la protección, la educación y la sanidad, su inclusión también sigue siendo desigual y carece de apoyo suficiente.⁵⁵

Los participantes en el taller sugirieron que los debates en curso sobre el restablecimiento de la ayuda humanitaria brindan una oportunidad única para situar sistemáticamente la ERAE y la PPC dentro de las estructuras revisadas de coordinación y preparación. Las propuestas que se están estudiando, como la reforma de los grupos temáticos de actores, la coordinación multisectorial, la planificación por zonas y la financiación común, podrían ofrecer puntos de entrada para integrar la ERAE/PPC de forma más explícita en los sistemas de preparación y protección ante emergencias. Aprovechar este impulso requerirá una labor de incidencia para garantizar que las contribuciones únicas de la ERAE y la PPC se reconozcan no solo como intervenciones que salvan vidas, sino también como facilitadoras del acceso seguro, la participación de la comunidad y la acción anticipatoria en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Recomendaciones: programa de acción

Comité Permanente entre Organismos de la ONU (IASC), Global Protection Cluster y Mine Action Area of Responsibility (plataforma de GPC)

- Deben garantizar que la ERAE y la PPC se incluyan explícitamente en cualquier arquitectura de coordinación humanitaria revisada que surja del reajuste humanitario, especialmente en los marcos de preparación ante emergencias, protección y acción anticipatoria. Esto incluye el reconocimiento de la ERAE/PPC como facilitadores transversales del acceso seguro, el compromiso de la comunidad y la protección civil en contextos uso de armas explosivas en zonas pobladas.

1.3.3 Déficits de financiación y riesgos para la sostenibilidad

"Los esfuerzos de preparación se dejan de lado con demasiada frecuencia en la priorización humanitaria y las decisiones de financiación, a pesar de su potencial para salvar vidas." Donante, global ⁵⁶

En todos los contextos, el déficit de financiación sigue siendo uno de los obstáculos estructurales que más amenaza la sostenibilidad de los programas de ERAE y PPC. A pesar de la creciente relevancia del sector en las últimas emergencias, esto no se ha traducido en un apoyo financiero previsible o suficiente. Muchos agentes recurren a la optimización de recursos o a fuentes alternativas de financiación privada, pero estas estrategias no bastan para satisfacer la creciente demanda.⁵⁷

Las iniciativas de preparación, incluida la PPC, son especialmente vulnerables a la pérdida de prioridad dentro de los ciclos de financiación humanitaria que favorecen las respuestas reactivas a corto plazo frente a las acciones anticipatorias. Un actor regional observó que *"la cantidad de fondos está disminuyendo... por lo tanto, la asignación de fondos para la anticipación del conflicto podría ser cada vez menor, ya que se daría prioridad al conflicto en curso."*⁵⁸ Los formatos de las propuestas y los sistemas de presentación de informes a los donantes no suelen captar la naturaleza transversal e interdisciplinar de las intervenciones de ERAE/PPC. Dado que la PPC sigue estando poco

⁵⁵ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, pp. 25-27.

⁵⁶ Entrevista del 9 de abril de 2025.

⁵⁷ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, pp. 13-14.

⁵⁸ ONGI, Oriente Medio. Entrevista del 19 de marzo de 2023.

conceptualizada e institucionalizada, algunas organizaciones integran componentes de preparación de manera informal en otros proyectos financiados, ya que no pueden conseguir financiación específica.

Aunque la integración en programas más amplios de protección, educación o RRC puede aumentar el alcance y mantener la respuesta en un contexto de reducción de la financiación, esta integración rara vez va acompañada de presupuestos específicos o de supervisión técnica, lo que reduce su eficacia y compromete su calidad, debido a la falta de recursos para la supervisión.⁵⁹

Las organizaciones locales suelen ser las más afectadas por los déficits de financiación estructural. Puesto que son de las primeras en responder y están en una posición única para acceder a las comunidades más afectadas o de difícil acceso, desempeñan un papel vital en la prestación sostenible de ERAE/PPC de propiedad comunitaria. Sin embargo, suelen ser las primeras en sufrir recortes presupuestarios. Mientras tanto, los actores y donantes internacionales siguen mostrándose reticentes a la hora de transferir plenamente los recursos y las responsabilidades, alegando riesgos jurídicos, financieros u operativos, o señalando marcos de financiación restrictivos. Sin mecanismos de apoyo específicos, la localización corre el riesgo de quedarse en un compromiso retórico más que en una realidad práctica, sobre todo en crisis con financiación insuficiente o que se pasan por alto.⁶⁰

Los actores de la acción contra las minas, los entrevistados y los participantes del taller han pedido un desglose más claro de la financiación de la ERAE de los presupuestos de desminado, un mayor compromiso de los donantes a través de plataformas como el Grupo de apoyo a la acción contra las minas (Mine Action Support Group), y un reconocimiento más amplio de la ERAE y la PPC como facilitadores del acceso seguro y la protección de los civiles en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.⁶¹ La financiación sigue siendo desigual en los distintos contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Mientras que algunos conflictos de gran repercusión atraen la atención de los donantes, como el de Ucrania, otros, como el de Myanmar, sufren una escasez crónica de fondos. Los recortes globales de 2025 a la ayuda humanitaria agravan aún más el reto. El llamado reajuste humanitario actual representa una oportunidad útil para replantear la ERAE y la PPC como componentes esenciales de la acción anticipatoria y la reducción de riesgos, y para garantizar que tanto los actores internacionales como los locales estén adecuadamente equipados y dotados de recursos para llevarlas a cabo.

Myanmar: integración de la ERAE en la financiación humanitaria nacional.

En 2024, el Fondo Humanitario de Myanmar (MHF, por sus siglas en inglés) se convirtió en uno de los primeros fondos nacionales mancomunados (CBPF, por sus siglas en inglés) en integrar sistemáticamente la ERAE en los requisitos de sus proyectos. Esta decisión reflejaba el reconocimiento por parte del foro estratégico Humanitarian Country Team acerca de la amenaza generalizada que suponen los artefactos explosivos en todos los estados de Myanmar afectados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. En consecuencia, todos los proyectos que soliciten ayuda del MHF deben incluir ahora componentes de ERAE, para garantizar que los mensajes de preparación que salvan vidas lleguen a las comunidades en riesgo. Este requisito no sólo era una medida de protección, sino también un indicador de la aceptación institucional. La ERAE fue reconocida como un facilitador transversal del acceso seguro y la protección de la población civil en este contexto de uso de armas explosivas en zonas pobladas, en gran medida infrafinanciado. "Todo

⁵⁹ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, p. 27.

⁶⁰ Véase Véronique Barbelet, Gemma Davies, Josie Flint y Eleanor Davey, [ODI Global Advisory \(2021\). Interrogating the evidence base on humanitarian localisation: a literature study](#), p. 11; Markus Schindler, [Localization in Mine Action: Where the Possible Meets the Necessary](#), The Journal of Conventional Weapons Destruction núm. 28. 1, 2024, pp. 6–8; y Mark Wilkinson (DanChurchAid), Lisa Mueller-Dormann, Camilla Roberti (DRC, Consejo Danés para los Refugiados), y Lene Rasmussen (DanChurchAid), [Local Is Possible: An Analysis of HMA localization efforts and proposed pathways for future projects](#), Journal of Conventional Weapons Destruction, núm. 28.2, 2024, pp. 44–45.

⁶¹ Véase también Calls for Action on Funding in CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, pp. 13–14.

el mundo reconoció la necesidad. Ahora, cada proyecto (sanidad, protección, agua, saneamiento e higiene) tiene que explicar cómo incluye la ERAE. Ha cambiado mucho la forma de ver la educación sobre riesgos." – ONGI, Myanmar.⁶² Este ejemplo pone de relieve cómo los mecanismos de financiación mancomunada pueden apoyar la institucionalización de la ERAE dentro de marcos más amplios de respuesta humanitaria, y ofrece un modelo replicable para integrar tanto la ERAE como la PPC en las respuestas de otros entornos afectados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Recomendaciones: programa de acción

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE) y MA AoR / GPC

- En colaboración con los Estados donantes, han de abogar por la integración sistemática de la ERAE/PPC en los fondos nacionales mancomunados (CBPF, por sus siglas en inglés) y en los flujos de financiación bilateral.

II. Llegar a los más afectados: acceso, dinámica del riesgo y estrategias de selección

2.1 Facilitar el acceso en entornos de alto riesgo

2.1.1 Dificultades de acceso y comunicación en entornos de alto riesgo

"Gaza ahora es una zona de guerra a gran escala, y llevar a cabo cualquier tarea de ERAE es actualmente imposible. Una de las partes en conflicto ha impuesto restricciones que impiden compartir la ubicación de los REG... Esto dificulta enormemente la evaluación de riesgos y la circulación segura." Agencia de la ONU, Gaza y Cisjordania.⁶³

La prestación de ERAE/PPC en zonas de conflicto activo presenta una serie de retos operativos específicos para los operadores. El acceso a las comunidades afectadas puede verse limitado por los riesgos de seguridad, los desplazamientos, los daños a la infraestructura o las restricciones gubernamentales, que no sólo crean dificultades en la ejecución, sino que también ponen en riesgo sustancial a los equipos sobre el terreno.

Los movimientos en primera línea, los bombardeos activos, los asedios y los combates urbanos constituyen riesgos operativos elevados para los equipos sobre el terreno. Mientras que, en contextos relacionados con la contaminación heredada, los límites entre zonas seguras e inseguras pueden estar bien definidos, en un contexto de uso de armas explosivas en zonas pobladas estos límites son cada vez más difusos, y en algunos casos, como Gaza, casi inexistentes. Los bombardeos activos y continuos restringen gravemente la capacidad de los operadores para impartir ERAE/PPC, y es más probable que los equipos se encuentren con nuevos peligros y contaminación por ArtEx tras los bombardeos.

Incluso cuando los operadores tienen acceso, el acceso físico a las comunidades afectadas suele verse obstaculizado por la destrucción de infraestructura como carreteras y edificios públicos. Los escombros y la infraestructura destruida y dañada crean peligros para los equipos que intentan llegar a las personas afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Como señaló uno de los

⁶² Entrevista del 2 de abril de 2025.

⁶³ Entrevista del 14 de mayo de 2025.

entrevistados, "a menudo carecemos de espacios seguros para llevar a cabo sesiones ERAE en zonas de conflicto activo, lo que limita mucho las opciones de impartición."⁶⁴ Los cortes de electricidad o la intermitencia de las telecomunicaciones no solo dificultan la realización de actividades y la transmisión de mensajes, sino que también plantean graves problemas de protección. Como ha señalado el CICR, la conectividad es cada vez más esencial para la supervivencia de la población civil y la acción humanitaria. La pérdida de conectividad puede impedir una evacuación segura, perturbar la coordinación de la ayuda y exponer a la población a mayores riesgos de violencia, desinformación y aislamiento.⁶⁵

Priorizar y llegar a las personas que necesitan ERAE/PPC también puede ser un reto debido al aumento de los desplazamientos de personas que escapan del conflicto. En contextos en los que ya existía una capacidad de EORE, el conflicto puede haberse extendido a zonas en las que, actualmente, no hay dicha capacidad, lo que crea retos cuando se intenta ampliar una respuesta.

Myanmar y Ucrania: navegar por la inseguridad y las limitaciones de acceso.

En contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la rapidez con la que cambia el panorama de amenazas, las restricciones de acceso, los problemas de seguridad y la infraestructura dañada pueden hacer que la prestación de ERAE/PPC resulte especialmente difícil. En Ucrania, los ataques regulares de drones y los bombardeos en zonas cercanas a la línea del frente obligan a los equipos a estar siempre alerta y a replanificar periódicamente las rutas. La infraestructura dañada, la exposición a la contaminación por ArtEx y la falta de opciones de refugio impiden a los equipos acceder a las comunidades afectadas. Las sesiones de ERAE/PPC suelen celebrarse de forma discreta, debido a la preocupación por la seguridad que supone reunir a grupos de personas. A menudo se llega a los niños en edad escolar en refugios subterráneos, ya que las escuelas están cerradas. "Los equipos imparten sesiones en escuelas en el metro de Járkov porque es el único lugar donde las sesiones presenciales son seguras."⁶⁶ Los cortes regulares de comunicación y de electricidad aumentan las dificultades de los actores para comunicarse con el personal sobre el terreno e impiden a los equipos impartir las sesiones de ERAE/PPC previstas. En Myanmar, las dificultades logísticas para llegar a las comunidades afectadas también son graves. "Otro problema, que también afecta a nuestro personal, es la dificultad para llegar a los pueblos. El viaje dura horas y los desplazamientos no son fáciles. En algunas zonas, tenemos que ir a pie o en moto porque las carreteras están destruidas, lo que dificulta mucho las sesiones de sensibilización y la prestación de apoyo." – ONG local, Myanmar.⁶⁷

Recomendaciones: programa de acción

Estados:

- Los Estados afectados han de facilitar la prestación de ERAE/PPC junto con los actores implicados. Los terceros Estados no implicados o no afectados por el conflicto han de movilizar los canales diplomáticos para negociar la prestación de ERAE/PPC.

2.1.2 Seguridad del personal

"Nuestros equipos se enfrentan a muchos riesgos, incluidos bombardeos, ataques con drones y misiles balísticos, ya que la mayoría trabaja en zonas cercanas a la línea del frente... Desde los

⁶⁴ ONGI, global. Entrevista del 28 de marzo de 2025.

⁶⁵ Cléa Thouin, "[Offline and in Danger: The Humanitarian Consequences of Connectivity Disruptions](#)," ICRC Humanitarian Law & Policy Blog, 1 de julio de 2025.

⁶⁶ ONGI, Ucrania. Entrevista del 23 de abril de 2025.

⁶⁷ Entrevista del 18 de abril de 2025.

recortes de financiación, está bastante claro que se ha restado prioridad a este deber de atención al personal humanitario local y de primera línea." ONG nacional, Ucrania.⁶⁸

Trabajar en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas aumenta fundamentalmente los riesgos para la seguridad de quienes imparten ERAE/PPC sobre el terreno. Hay una mayor probabilidad de accidentes o lesiones de vehículos debido a los escombros y a la infraestructura dañada, y una mayor probabilidad de encontrar y activar artefactos explosivos. Los incidentes de violencia de género también pueden aumentar el riesgo para el personal, especialmente para las mujeres, en las zonas de conflicto.

El personal local y los socios se enfrentan a la doble carga de ser civiles amenazados por uso de armas explosivas en zonas pobladas y personal humanitario que trabaja en entornos extremadamente difíciles. Muchos de los miembros del personal nacional que imparten ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas también se ven afectados por conflictos o desplazamientos y, por lo tanto, pueden necesitar tanto apoyo como las comunidades para salvaguardar su bienestar.

Asumir el riesgo: equipos locales en primera línea de los riesgos relacionados al uso de armas explosivas en zonas pobladas

En muchos contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, los facilitadores de ERAE/PPC no solo transmiten mensajes vitales bajo el fuego, sino que también son civiles que corren los mismos riesgos que las comunidades a las que sirven. En Gaza, el personal nacional ha soportado la destrucción de sus hogares y oficinas mientras seguía trabajando en medio de bombardeos activos y desplazamientos, a menudo sin apoyo de seguridad adecuado ni atención psicosocial.⁶⁹ En Ucrania, varios facilitadores declararon haber sido desplazados de zonas ahora bajo ocupación rusa, mientras que otros describieron condiciones de trabajo arriesgadas, exacerbadas por el aumento del abuso del alcohol y la tensión en las comunidades situadas cerca de la línea del frente. En Myanmar, un miembro del personal local describió cómo construyó un refugio antiaéreo para proteger a su familia de los intensos bombardeos. Estos testimonios reflejan un reto común: el personal humanitario que lleva a cabo las tareas de ERAE/PPC suele estar tan expuesto como los civiles a los que pretende proteger. Un miembro del personal nacional de Gaza describió la experiencia con crudeza: "Había sido desplazada, nos estaban bombardeando, y lo coordinaba todo sola. Sólo quería trabajar. Les dije que me dieran un escritorio y un portátil. Pero nadie ayudó. Éramos nosotros los que lo arriesgábamos todo intentando proteger a los demás" – Agencia de la ONU, Gaza, Palestina.⁷⁰ Sin medidas de seguridad sostenidas, el apoyo en materia de SMAPS y el deber de asistencia, los riesgos que corren los equipos locales siguen siendo peligrosamente elevados y, con demasiada frecuencia, invisibles.

El informe de HI sobre el acceso humanitario en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas indicaba que, cuando el personal humanitario y las poblaciones afectadas corren riesgo de sufrir daños, las organizaciones humanitarias internacionales pueden cesar o pausar las operaciones y reubicar o evacuar a su personal internacional.⁷¹ Esto puede dejar a los civiles con las necesidades más acuciantes y sin acceso vital a la ayuda y la atención médica. También suele implicar que el personal local y los socios han de asumir los riesgos operativos. Algunos entrevistados, junto con la bibliografía existente, señalaron que, cuando las organizaciones internacionales delegan la ejecución a organizaciones socias nacionales y locales en zonas de conflicto, a menudo están transfiriendo el riesgo sin proporcionar el apoyo necesario en materia de seguridad y protección, lo que plantea

⁶⁸ Entrevista del 24 de abril de 2025.

⁶⁹ Grupo temático de protección de la ONU (Protection Cluster), [Protection Analysis Update](#), Gaza, diciembre de 2024, pp. 6-7.

⁷⁰ Entrevista del 25 de marzo de 2025.

⁷¹ HI, [Workshop Report Humanitarian Access in EWIPA Settings](#), julio de 2024, p. 6.

importantes problemas éticos.⁷² Desafortunadamente, algunas OSC nacionales y locales entrevistadas informaron de que los protocolos de seguridad y protección, incluidos los equipos de protección personal, el transporte seguro y el apoyo psicosocial para el personal, a veces no estaban suficientemente financiados, a pesar de su papel fundamental en la protección del personal que navega por entornos destruidos. Garantizar que los socios locales no tengan que asumir el riesgo sin una preparación adecuada es una consideración ética clave.

Recomendaciones: programa de acción

Estados donantes, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Han de proporcionar apoyo financiero para una gestión sólida de los riesgos de seguridad y garantizar medidas de diligencia específicas a los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas para el personal y los socios locales e internacionales de ERAE/PPC. También han de incluir protocolos de seguridad adaptados, acceso a apoyo psicosocial y equipos y pólizas de seguros adecuados. Por ejemplo, desarrollar, aplicar y supervisar procedimientos operativos para la seguridad del personal local, los socios y los voluntarios de la comunidad.

2.1.3 Facilitar el acceso y aumentar la seguridad

"Realmente demuestra por qué las comunidades son tan importantes para la PPC y la educación sobre riesgos. Son los más indicados para hacerlo: conocen el contexto, conocen a la gente y están viviendo la misma situación dramática. Por eso están tan motivados para transmitir los mensajes correctos a los demás." ONGI, global.⁷³

Negociar el acceso en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas suele ser difícil, y puede ser necesario hacerlo a varios niveles. Los agentes entrevistados coincidieron en que la mejor forma de garantizar el acceso es mediante la coordinación entre los agentes de acción contra las minas y los de protección, a fin de evitar enfoques fragmentarios e información incoherente sobre el acceso.

El acceso humanitario puede negociarse a través de mecanismos de colaboración, incluyendo la participación de actores como la MA AoR de GPC, el Grupo temático de protección de la ONU (Protection Cluster), la Organización Internacional de Seguridad (INSO), el Departamento de Seguridad de la ONU (DSNU), UN OCHA u otras organizaciones de la ONU encargadas de coordinar el acceso a través de la coordinación civil y militar. Estos mecanismos de colaboración pueden incluir acuerdos sobre la protección de los actores humanitarios y la apertura del espacio humanitario.

Los participantes en el taller sugirieron que, cuando el contexto lo permita, las autoridades nacionales de acción contra las minas (ANAM) podrían ser clave a la hora de facilitar el diálogo con los agentes de seguridad para hacer posible una programación segura y adaptada al contexto. En contextos en los que el acceso humanitario directo está gravemente limitado, se sugirió, además, que, como último recurso, los mensajes de ERAE/PPC podrían transmitirse a través de actores con acceso a las poblaciones afectadas, incluidos los grupos armados militares o no estatales, siempre con las salvaguardias y la coordinación adecuadas.

La urgencia en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas complica la planificación y la coordinación en torno a la seguridad y la protección. A menudo, las organizaciones internacionales cuentan con personal o departamentos encargados de evaluar el acceso humanitario y la seguridad

⁷² HI, [Workshop Report Humanitarian Access in EWIPA Settings](#), julio de 2024, pp. 3; 9; y Tristan Creac'h, "Fostering Principled and Safe Humanitarian Access: Protecting aid workers and the civilians they serve in contexts of explosive weapons use", Explosive Weapons Monitor, [Fragments](#), vol.2, núm. 3, septiembre de 2024, p. 9.

⁷³ Entrevista del 13 de marzo de 2025.

antes de que los equipos se desplieguen sobre el terreno, aunque los procedimientos deben adaptarse y actualizarse continuamente para garantizar una respuesta adecuada a los peligros que entraña trabajar en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas en rápida evolución. Esto incluye garantizar equipos de seguridad, transporte seguro, acceso a instalaciones médicas y la realización de evaluaciones dinámicas de riesgos para controlar constantemente los desplazamientos del personal. Los operadores de ERAE/PPC utilizan herramientas de comunicación de baja tecnología o plataformas de mensajería segura para mantenerse en contacto con el personal de primera línea u otros socios cuando falla la comunicación normal. Sin embargo, los entrevistados señalaron que, en ocasiones, las decisiones relativas al acceso y la seguridad sobre el terreno debían tomarse con rapidez y sin una orientación clara, dependiendo a menudo del personal de primera línea para evaluar la situación en tiempo real. Esto pone de manifiesto que sigue siendo necesario reforzar continuamente los protocolos de acceso y seguridad, tanto dentro de las organizaciones como entre ellas.

En entornos de alto riesgo, en los que el personal internacional se enfrenta a limitaciones de acceso, o en el inicio inmediato de un conflicto, los equipos locales, las organizaciones nacionales y los agentes o puntos focales comunitarios suelen asumir la mayor parte de las responsabilidades operativas para llegar a las zonas afectadas. Sin embargo, esta confianza en los agentes locales debe ir acompañada de la formación y el apoyo adecuados para ayudar a las organizaciones y redes asociadas en materia de acceso, seguridad y negociación.

El desarrollo de planes de contingencia prácticos puede ayudar a garantizar la seguridad del personal de primera línea o de los socios en caso de nuevas amenazas o de escalada del conflicto, también en operaciones bajo asedio y bloqueos militares. Sin embargo, es necesario invertir de forma sostenida en la formación del personal local. Organizaciones como el DSNU, que desempeñan un papel importante en la organización de sesiones informativas sobre seguridad y en la formación práctica del personal humanitario en materia de seguridad y protección, pueden impartir formación pertinente tanto a los actores internacionales como a los nacionales.⁷⁴

Gaza: anticiparse al conflicto: lecciones del Plan de Contingencia Interagencial (IACP) de la ONU.

En Gaza, gracias a un esfuerzo conjunto de planificación de contingencia dirigido, entre otros, por los organismos y programas de la ONU OCHA, DSNU, UNMAS, OMS y PMA, se desarrolló un Plan de Contingencia Interagencial (IACP, por sus siglas en inglés) en previsión de la intensificación del conflicto. Finalizado en septiembre de 2020, el plan pretendía garantizar una preparación mínima en todos los sectores humanitarios en caso de una escalada importante. Esbozaba escenarios, indicadores de alerta temprana y deficiencias críticas en la respuesta, muchas de las cuales se materializaron trágicamente durante la intensificación del conflicto en 2021 y de nuevo, a una escala mucho mayor, durante las hostilidades que comenzaron en octubre de 2023. Aunque el plan ofrecía una estructura básica para la preparación, lamentablemente no estaba diseñado para hacer frente a una crisis de magnitud e intensidad sin precedentes, ni para soportar el bloqueo humanitario total impuesto desde el 2 de marzo de 2025. En ambos casos, la magnitud de los ataques y las necesidades humanitarias desbordaron el alcance del plan, poniendo de manifiesto las principales limitaciones de la preparación colectiva y de la respuesta interinstitucional. Aunque no es específico de la ERAE ni de la PPC, el IACP de Gaza ilustra cómo la planificación coordinada de la preparación, a través de las agencias de la ONU y en asociación con los actores nacionales, puede fomentar la continuidad operativa, la mitigación de riesgos y la protección del personal de primera línea. Varios de los actores entrevistados subrayaron el valor de integrar la ERAE/PPC en dichos planes de preparación desde el principio.

Algunos actores también están proporcionando orientación en materia de ERAE y PPC directamente al personal humanitario de todos los sectores, dotándolo de los conocimientos y

⁷⁴ Entre los temas de la formación sobre seguridad y protección figuran el conocimiento de la situación, las medidas de seguridad personal, los protocolos de circulación, la seguridad digital, los primeros auxilios y las estrategias de mitigación de riesgos en contextos específicos.

herramientas necesarios para intervenir en entornos contaminados de forma segura y para compartir con las comunidades afectadas información exacta que puede salvar vidas. En Ucrania y Gaza, hubo una demanda abrumadora de sesiones informativas sobre seguridad para el personal humanitario y de difusión de sesiones de ERAE específicas para ONG.⁷⁵

Recomendaciones: programa de acción

Operadores de ERAE/PPC:

- Desarrollar la capacidad de diálogo con los actores armados a través de la sensibilidad al conflicto, consultas con expertos y mecanismos de coordinación civil-militar (UN OCHA, DSNU) para negociar el acceso de los proveedores de ERAE/PPC.

Militares estatales y/o grupos armados no estatales:

- Como último recurso, cuando el acceso a las poblaciones afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas se vea comprometido, han de facilitar y apoyar la integración de los mensajes de ERAE/PPC.

Operadores de ERAE/PPC, DSNU, UNMAS (Servicio de Acción contra Minas de la ONU) y ONG de seguridad:

- Formar a los actores humanitarios, incluidos los socios locales, en materia de seguridad y protección en el trabajo en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

2.2 Comprensión de las pautas de riesgo y las vulnerabilidades en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas



Socio impartiendo ERAE/PPC adaptada a niños y niñas en el Líbano. ©HAMAP

⁷⁵ Nick Vovk, [Emergency Explosive Ordnance Risk Education: Lessons Learned from Ukraine](#), *The Journal of Conventional Weapons*, núm. 28.1, marzo de 2024, p. 27.

2.2.1 Patrones de riesgo, estrategias de supervivencia y receptividad

"La gente está cansada. Llevan más de dos años viviendo con bombardeos. Muchos de ellos ya han recibido educación sobre riesgos y conocen los mensajes básicos. Sin embargo, cuando se trata de seguir las directrices en el momento, cuando están estresados o les entra el pánico, no siempre lo hacen. Sólo quieren sobrevivir y ponerse a salvo." ONGI, Ucrania.⁷⁶

La naturaleza indiscriminada del uso de las armas explosivas en zonas pobladas hace que a menudo se requieran consideraciones adicionales para comprender la exposición a la amenaza, en lugar de centrarse simplemente en los grupos que tradicionalmente estaban más en riesgo. Los patrones de riesgo están más determinados por las pautas de comportamiento, la exposición situacional (por ejemplo, desplazamientos durante los bombardeos, actividades de subsistencia) y la ubicación geográfica que por las categorías sociodemográficas (por ejemplo, edad, sexo, ocupación), aunque éstas también tienen cierto peso. Las personas que viven en situación de conflicto sostenido suelen mostrar comportamientos, por así decirlo, impulsados por la supervivencia: adoptan a sabiendas en conductas de riesgo para satisfacer necesidades básicas, como acceder a alimentos, recoger combustible o agua, o controlar bienes. Las actividades civiles de subsistencia como la agricultura, la recogida de chatarra, la pesca y la recuperación de agua/combustible aumentan significativamente la exposición en todos los grupos demográficos.

Se sabe que la exposición a armas explosivas provoca trastornos psicológicos.⁷⁷ La exposición prolongada a la violencia también puede conducir a una normalización de la amenaza y a una mayor tolerancia al riesgo.⁷⁸ El trauma también puede influir en la capacidad de recibir y retener mensajes, y los mecanismos psicológicos de afrontamiento, como el fatalismo y la negación, también pueden influir en la toma de decisiones relacionadas con el riesgo a nivel individual y comunitario.

Ucrania: Llegar a los civiles que se enfrentan diariamente a la exposición y la fatiga.

En Ucrania, la exposición repetida a armas explosivas, los desplazamientos y el carácter prolongado del conflicto han provocado un malestar psicológico generalizado, que influye directamente en los comportamientos de los civiles y en sus pautas de riesgo. Los civiles suelen participar en actividades peligrosas, como cruzar zonas contaminadas para salvar pertenencias o acceder a agua y combustible, a pesar de conocer los riesgos que conllevan. Los agricultores, por ejemplo, se citan con frecuencia entre los grupos de mayor riesgo debido al trabajo continuado en zonas potencialmente contaminadas por ArtEx.⁷⁹ La exposición prolongada también ha provocado la normalización de las amenazas y una menor capacidad de respuesta a los sistemas de alerta temprana, como las sirenas antiaéreas. Esta insensibilización ha repercutido en la receptividad a los mensajes de educación sobre riesgos y preparación ante conflictos. En 2023, más del 50 % de los ucranianos encuestados admitieron incurrir en comportamientos de riesgo en torno a las armas explosivas.⁸⁰ Un informe de HI señaló la creciente preocupación por la normalización de la violencia y la menor capacidad de respuesta ante las alertas.⁸¹ "Hay una sensación de cansancio entre la gente. Todo el mundo imparte ERAE, todo el mundo imparte PPC. Tenemos los canales de Telegram, el sistema de alarma aérea del gobierno. La gente se ha acostumbrado. Hay fatiga, hay una sensación de normalización. Es agotador. Todos los días hay un ataque aéreo, a veces tres o cuatro." – ONGI, Ucrania.⁸² Este estudio de caso muestra cómo las estrategias de ERAE/PPC deben tener en cuenta la carga psicológica del uso de armas explosivas en

⁷⁶ Entrevista del 19 de marzo de 2025.

⁷⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, [Explosive Weapons with wide area effects: a deadly choice in populated areas](#), enero de 2022, pp. 37-40.

⁷⁸ HI, [Out of Reach The Impact of Explosive Weapons in Ukraine – Focus on hard-to-reach areas](#), febrero de 2024, p. 14.

⁷⁹ HI, DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [KABP Survey Report 2023](#), enero de 2024, p. 32; y Ukraine Protection Cluster, [Ukraine Protection Analysis Update: The Critical Need for Protection amongst Armed Conflict and Violence](#), julio de 2024, p.12.

⁸⁰ HI, DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [KABP Survey Report 2023](#), enero de 2024, p. 70.

⁸¹ HI, [Out of Reach The Impact of Explosive Weapons in Ukraine – Focus on hard-to-reach areas](#), febrero de 2024, p. 14.

⁸² Entrevista del 12 de marzo de 2025.

zonas pobladas, garantizando que los mensajes sean relevantes, empoderadores y sensibles a las presiones diarias a las que se enfrentan los civiles que navegan por un peligro persistente.

A medida que los conflictos se prolongan, la gente suele fatigarse e insensibilizarse ante los mensajes de seguridad, sobre todo si las directrices proporcionadas parecen irrelevantes, poco realistas o difíciles de poner en práctica. Los mensajes aislados, no acompañados de otros apoyos a la acción contra las minas, como la liberación de tierras, u otros servicios para atender las necesidades inmediatas, también pueden aumentar el cansancio y la frustración. Como explicó uno de los entrevistados, *"la gente se está cansando de la educación sobre el riesgo. No en el sentido de que piensen que está mal. Piensan 'Vale, lo entendemos. Ahora, ¿puedes deshacerte de estos morteros o minas terrestres, o lo que sea...?'"*⁸³

En algunos contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la urgencia por hacer llegar los mensajes a las personas afectadas ha hecho que los operadores de ERAE/PPC envíen en ocasiones mensajes estándar no contextualizados. Aunque puede ser la única forma de difundir mensajes a corto plazo, los mensajes no contextualizados pueden exacerbar la fatiga y reducir la credibilidad de los mensajes. Es crucial garantizar que los mensajes de ERAE/PPC sean pertinentes y creíbles.

Recomendaciones: programa de acción

Operadores e investigadores de ERAE/PPC:

- Han de adaptar las estrategias de educación sobre riesgos a la exposición conductual y a los patrones, por así decirlo, *impulsados por la supervivencia* (por ejemplo, en agricultores, recolectores de chatarra o personas que cuidan de otras). También han de adaptar periódicamente los mensajes en consecuencia.

2.2.2 Grupos de población con mayor riesgo

*"Uno de los retos es garantizar la accesibilidad de la educación sobre riesgos para las mujeres y niñas con discapacidad, especialmente en las zonas rurales." ONG local, Ucrania.*⁸⁴

Los datos y testimonios disponibles indican que determinados grupos están sistemáticamente más expuestos al riesgo cuando se utilizan armas explosivas. La investigación descubrió que los hombres, especialmente los que están en edad de trabajar, suelen constituir la mayoría de las víctimas, debido a sus pautas de desplazamiento y responsabilidades laborales, que los sitúan en zonas de alto riesgo.⁸⁵ Las pautas culturales y psicológicas, como los relatos de heroísmo o las expectativas de género, también pueden influir en la forma en que las personas perciben el riesgo y responden a él. En Ucrania, por ejemplo, una narrativa ampliamente compartida de heroísmo ante el conflicto parece haber influido en que los hombres se arriesgaran a manipular y trasladar objetos explosivos.⁸⁶ A pesar de ser un grupo de alto riesgo, los hombres suelen estar infrarrepresentados en la programación debido a las dificultades para acceder a ellos en las comunidades o los lugares de trabajo, o a la reticencia de los hombres a asistir a las sesiones, en algunos contextos por temor al reclutamiento.

⁸³ ONGI, Myanmar. Entrevista del 27 de marzo de 2025.

⁸⁴ Entrevista del 23 de abril de 2025.

⁸⁵ UNIDIR, [Second Menu of Indicators to Measure the Reverberating Effects on Civilians from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas](#), febrero de 2022, p. 10; CIDHG, [Mapping of the EORE Sector in Ukraine](#), septiembre de 2024, pp. 12-13; y DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [Killing Long After they Fall: the cost of active warfare and explosive ordnance on civilians in Gaza](#), noviembre de 2024, p. 24.

⁸⁶ HI, DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [KABP Survey Report 2023](#), enero de 2024, p. 32; y Ukraine Protection Cluster, [Ukraine Protection Analysis Update: The Critical Need for Protection amongst Armed Conflict and Violence](#), julio de 2024, p.12.

Se sabe que los niños, sobre todo los varones, son propensos a interactuar con ArtEx, debido a la curiosidad y a la falta de concienciación.⁸⁷ A nivel mundial, los niños y niñas representan casi la mitad (43 %) de todas las víctimas civiles registradas desde 1999 y de las que se conocía el grupo de edad.⁸⁸ En los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, los niños suelen depender de los adultos, ya sean padres, madres, docentes o hermanos o hermanas mayores para garantizar su seguridad, aunque en muchos contextos los niños también contribuyen a los ingresos del hogar. En Gaza y el Líbano, se identificó a los niños y niñas como especialmente vulnerables durante los desplazamientos o las evacuaciones cuando se encontraban en barrios dañados o participaban en tareas cotidianas de supervivencia, como la recuperación de chatarra.⁸⁹

A menudo se considera que es importante dirigir a las mujeres los mensajes de ERAE/PPC por su responsabilidad sobre los niños y niñas y su capacidad para llegar a los hombres adultos e influir en ellos. Sin embargo, los roles de género tradicionales suelen verse profundamente alterados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Aunque normalmente se considera que las mujeres y las niñas tienen comportamientos menos arriesgados en relación con ArtEx, en Gaza su exposición a los peligros relacionados con armas explosivas ha aumentado, especialmente cuando se encargan de tareas de supervivencia como recoger agua o buscar entre los escombros materiales y pertenencias reutilizables. Los hogares encabezados por mujeres se enfrentan a obstáculos añadidos cuando intentan huir, como tener que cuidar solas de personas dependientes y carecer de recursos o protección. Las que no pueden marcharse permanecen atrapadas en zonas muy peligrosas con acceso limitado a la ayuda, lo que aumenta su riesgo de sufrir daño.⁹⁰ En Ucrania, un estudio reveló que la incidencia de la violencia de género había aumentado desde 2023, afectando especialmente a mujeres y niñas.⁹¹

El personal humanitario y de salud, los primeros intervinientes, el personal de servicios públicos y los civiles que retiran escombros para restablecer los servicios o el acceso son también grupos de alto riesgo al entrar en zonas bombardeadas y que pueden estar contaminadas por ArtEx.

La investigación reveló importantes lagunas en los conocimientos y las pruebas sobre cómo los factores de discriminación que se entrecruzan (como el género, la discapacidad, la edad, el desplazamiento o el origen étnico) crean más vulnerabilidades en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, y cómo la ERAE/PPC puede responder mejor a estas vulnerabilidades en su enfoque y los mensajes. Se necesita una mayor inversión en investigación para comprender mejor las vulnerabilidades específicas que se entrecruzan en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, y para garantizar que el diseño de los materiales y los enfoques de entrega aborden mejor estos riesgos estratificados e interseccionales.

Se considera que determinados grupos, como las personas con discapacidad, son más vulnerables en los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas debido a factores que podrían reducir su capacidad de evacuación o autoprotección. Las personas con discapacidad y las personas mayores pueden tener problemas de movilidad o deficiencias sensoriales que les impidan recibir información, actuar ante las sirenas o evacuar.⁹² En Ucrania, las personas mayores tienden a estar apegadas a su hogar y a su tierra y se niegan a abandonarlos, exponiéndose a mayores riesgos, especialmente en la línea del frente y en las zonas de amortiguamiento. En Myanmar, un facilitador local explicó que, a menudo, los ancianos no podían huir cuando se producían

⁸⁷ CICR, [Childhood in Rubbles: The Humanitarian Consequences of Urban Warfare for Children](#), mayo de 2023, p. 8.

⁸⁸ International Campaign to Ban Landmines, [Landmine Monitor 2024](#), Ginebra, ICBL-CMC, noviembre de 2024, p. 42.

⁸⁹ Protection Cluster, [Protection Analysis Update](#), Gaza, diciembre de 2024, pp. 6-7; y ACAPS, [Lebanon Briefing Note](#), marzo de 2025, p. 2.

⁹⁰ DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [Killing Long After they Fall: the cost of active warfare and explosive ordnance on civilians in Gaza](#), noviembre de 2024, p. 20.

⁹¹ World Vision y NGO Girls [Gender-Based Violence in Ukraine Amid War: An Assessment Report](#), abril de 2024.

⁹² HI, [Lebanon Issue Brief on Persons with Disabilities](#), 2024, p. 1; HI, [Out of Reach The Impact of Explosive Weapons in Ukraine – Focus on hard-to-reach areas](#), febrero de 2024, pp. 2 y 17; ACAPS, [Myanmar: Three Years Post-Coup: Recent Developments and Humanitarian Situation](#), febrero de 2024, p. 5.

bombarddeos.⁹³ Sin embargo, faltan datos sobre cómo afectan las discapacidades a la comprensión de los mensajes y a la capacidad de actuar en consecuencia, y sobre el impacto del uso de armas explosivas en zonas pobladas en las personas con discapacidad. En algunos contextos, como Ucrania y Gaza, se han realizado esfuerzos para garantizar que los mensajes de ERAE/PPC se presenten en un formato accesible para personas con determinadas discapacidades, pero esto sigue aplicándose de forma poco coherente.

Niños y niñas con discapacidad con mayor riesgo ante el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Los niños y niñas con discapacidad se enfrentan a riesgos desproporcionados en situaciones de conflicto, especialmente durante ataques con armas explosivas y desplazamientos forzados. Durante los ataques, suelen depender de otros para recibir apoyo o son totalmente incapaces de huir. Un informe de Human Rights Watch de 2022 documentó estos riesgos a través de relatos de primera mano de familias en Siria, exponiendo las barreras que ponen en peligro la vida de los niños con discapacidades físicas, sensoriales o intelectuales en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. La falta de dispositivos de asistencia como sillas de ruedas, prótesis o audífonos agrava aún más el peligro, especialmente durante evacuaciones repentinas. Los padres, madres y cuidadores se enfrentan a menudo a decisiones imposibles; algunos han tenido que dejar atrás a sus hijos para huir a salvo con otras personas. Lo contaba el padre de un niño con parálisis cerebral: "Una casa vecina fue alcanzada. Todo el mundo empezó a huir y yo no sabía qué hacer... Pensaba en mi hijo Reem y en mis otros hijos. ¿Cómo podré huir teniendo que cargar con Reem?" Algunos niños y niñas expresaron ansiedad por ser una carga para sus seres queridos: "Siento que soy una carga pesada para mi familia; tienen que ayudarme a escapar, lo que les pone en peligro. Pero si decido quedarme en casa, mi familia se quedará en casa conmigo. Lo que más miedo me da cuando oigo un ataque aéreo es saber que puedo perder a alguien a quien quiero." Otros describieron cómo habían sido dejados atrás: "Todos pensaban en sí mismos y empezaron a correr, y yo me quedé solo. Sólo podía caminar muy despacio para encontrar un lugar donde esconderme." Este informe y los testimonios que contiene ponen de manifiesto la necesidad de adaptar los sistemas de evacuación, los planes de contingencia y los programas de ERAE/PPC para abordar las necesidades específicas de los niños y niñas con discapacidad.⁹⁴

Los entrevistados también señalaron algunas dificultades para que la información sobre ERAE/PPC llegue a determinados grupos marginados como, por ejemplo, la comunidad romaní en Ucrania, o a grupos étnicos minoritarios debido a barreras lingüísticas o a la falta de reconocimiento de su estado civil y documentos.⁹⁵

Recomendaciones: programa de acción

Estados donantes, agencias de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Investigar más a fondo los factores de vulnerabilidad que se entrecruzan en los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas y asegurarse de que la investigación y el análisis interseccional son la base empírica del enfoque y el diseño de los mensajes.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y autoridades nacionales de acción contra las minas:

- Han de desarrollar esfuerzos específicos para recopilar datos e información sobre discapacidad, género, edad (DGE) y otros grupos diversos con vulnerabilidades cruzadas para responder mejor a sus necesidades en la prestación de ERAE/PPC. En la medida de lo

⁹³ Entrevista del 18 de abril de 2025.

⁹⁴ Human Rights Watch, ["It was really hard to protect myself": Impact of the Armed Conflict in Syria on Children with Disabilities](#), septiembre de 2022, pp. 11-16.

⁹⁵ Véase también: Ukraine Protection Cluster, [Ukraine Protection Analysis Update: The Critical Need for Protection amongst Armed Conflict and Violence](#), julio de 2024, p.12.

posible, han de colaborar con las partes interesadas que tengan experiencia y conocimientos específicos sobre los distintos grupos según DGE.

Operadores de ERAE/PPC:

- Han de trabajar junto con los sectores de SMAPS y de protección de la infancia para garantizar que los mensajes sigan siendo creíbles y sensibles al trauma para los grupos vulnerables por discapacidad, género, edad, así como para otros grupos diversos.

2.3 Adaptación de enfoques para la implementación de ERAE/PPC



Sesión de ERAE/PPC en Gaza. ©HI

2.3.1 Participación local para un mensaje y un alcance adecuados

"Los enfoques basados en la comunidad, en los que los actores locales codesarrollan y transmiten mensajes, han demostrado ser más eficaces en entornos de alto riesgo de uso de armas explosivas en zonas pobladas." ONGI, Gaza⁹⁶

La participación de las personas y comunidades afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas fue citada por muchos encuestados como clave para garantizar que los mensajes y enfoques de ERAE/PPC sean pertinentes y adecuados al contexto y para ampliar el alcance de las actividades de educación sobre riesgos.

La participación de la comunidad en el diseño de los contenidos de ERAE y PPC mejora la pertinencia de los mensajes con respecto a la situación que viven las personas, lo que garantiza una mejor recepción. Las partes locales interesadas también pueden asesorar sobre la pertinencia cultural, lingüística y política, la contextualización de los mensajes a las realidades de la comunidad, los idiomas pertinentes y los formatos de difusión adecuados, como la radio local, las visitas de casa en casa o las redes sociales. La investigación reveló varios ejemplos de comunidades afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas que participan en el diseño y la difusión de mensajes de ERAE y PPC, ampliando el alcance a zonas remotas y sosteniendo la programación incluso con graves limitaciones de acceso. Las entrevistas realizadas en Myanmar pusieron de relieve que los jóvenes voluntarios, las figuras religiosas y los líderes tradicionales fueron a menudo fundamentales para adaptar los mensajes al contexto cultural y lingüístico local. Permitir la retroalimentación periódica con los comentarios de las personas afectadas permite probar, perfeccionar y adaptar los mensajes a las necesidades locales y a las amenazas emergentes. En Ucrania, los proveedores de

⁹⁶ Entrevista del 8 de abril de 2025.

ERA/PPC se ponen regularmente en contacto con autoridades locales de confianza para facilitar su trabajo con las comunidades y generar una mayor aceptación. En Ucrania también se ha trabajado para integrar la difusión de estos mensajes en los programas escolares y en la formación del profesorado.

Hubo algunos ejemplos de organizaciones especializadas de la sociedad civil, nacionales y locales, como organizaciones de mujeres, redes de jóvenes y organizaciones de personas con discapacidad, que pudieron llegar a grupos específicos y abordar algunas de las vulnerabilidades cruzadas, por ejemplo, asesorando sobre el desarrollo de mensajes inclusivos, canales de comunicación adecuados o facilitando el acceso a grupos específicos. Como explicó una organización de mujeres ucraniana: "Nuestro planteamiento consiste en integrar la PPC y la ERAE en actividades dirigidas por jóvenes, haciéndolas más cercanas y atractivas. Uno de nuestros retos es garantizar la accesibilidad de la educación sobre riesgos para las mujeres y niñas con discapacidad, especialmente en las zonas rurales."⁹⁷ Organizaciones de personas con discapacidad, como Fight for Right en Ucrania, han desarrollado investigaciones detalladas y herramientas de orientación y de incidencia para facilitar la evacuación segura de personas con discapacidad durante los conflictos. Aunque no participan directamente en la ejecución de ERAE o PPC, estas organizaciones ofrecen valiosos conocimientos que podrían servir de base para crear estrategias de preparación y mensajería más inclusivas. Su experiencia sigue infrautilizada y podría consultarse de forma más sistemática para garantizar que la ERAE y la PPC sigan siendo accesibles y relevantes para todos.⁹⁸

Mujeres en ERAE/PPC: participación local y enfoques sensibles al género.

En todos los estudios de caso, la participación de las mujeres ha demostrado ser fundamental para el desarrollo de mensajes fiables, pertinentes y eficaces en materia de ERAE y PPC. Las entrevistas realizadas en el Líbano y Myanmar pusieron de relieve el papel fundamental que desempeñan las organizaciones dirigidas por mujeres, los grupos de madres y las voluntarias de la comunidad en la elaboración conjunta de contenidos, la selección de los formatos de difusión y el acceso a grupos de alto riesgo ignorados o de difícil acceso, como los adolescentes varones y las personas que cuidan de otras. "Nos hemos esforzado por implicar a grupos de mujeres y jóvenes en las actividades de educación sobre riesgos, ya que son mensajeros de confianza dentro de sus comunidades." – ONG local, Myanmar.⁹⁹ Como complemento a estos esfuerzos, la plataforma Laaha, apoyada por UNICEF y activa en siete países, ofrece un espacio en línea seguro para que mujeres y niñas accedan a información sobre salud sexual y reproductiva y a servicios contra la violencia de género. Actualmente también incluye un módulo ERAE y tres módulos de PPC desarrollados con aportaciones directas de mujeres y niñas, que incluyen directrices prácticas sobre cómo mantenerse a salvo durante los bombardeos.¹⁰⁰

En Myanmar y Ucrania, las organizaciones también se han asociado con medios de comunicación independientes nacionales y locales para difundir los contenidos de ERAE/PPC. La formación y los programas de tutoría en periodismo sensible y contenidos de educación sobre riesgos contribuyeron a reforzar la capacidad de los periodistas, y los contenidos producidos a través de distintos medios de comunicación ampliaron la audiencia alcanzada.

Recomendaciones: programa de acción

Operadores de ERAE/PPC:

- Han de facilitar la ERAE/PPC impulsada por la comunidad, aprovechando las redes locales para codesarrollar y adaptar mensajes, probar materiales, establecer circuitos de retroalimentación para actualizar el contenido y garantizar la sostenibilidad a través de

⁹⁷ ONG local, Ucrania. Entrevista del 23 de abril de 2025.

⁹⁸ Véase Fight for Right, [Evacuation of People with Disabilities: International Standards and Ukrainian realities](#), diciembre de 2022 y [Disability and War: Analytical report on the results of research](#), 2022. Véase también el sitio web de Fight for Right: <https://ffr.org.ua/en/>.

⁹⁹ Entrevista del 18 de abril de 2025.

¹⁰⁰ Véase [Laaha: A Virtual Safe Space for Women and Girls](#).

métodos de baja tecnología, bajos insumos y bajo perfil, adaptados a entornos volátiles y de alto riesgo.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y donantes:

- Han de financiar o colaborar con organizaciones, redes y grupos nacionales y locales que puedan llegar a grupos específicos de alto riesgo o marginados, como los hombres en edad de trabajar, las mujeres desplazadas, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas trabajando de primera línea.

2.3.2 Adaptar la prestación a la evolución de los riesgos y minimizar el trauma

"Uno de los aspectos positivos de la PPC era que tenía un gran componente de salud mental, porque cuando se da poder a las personas vulnerables para que puedan encontrar soluciones a sus problemas, su mente se centra y se reduce parte del estrés que, como es natural, sienten." Agencia de la ONU, Gaza y Cisjordania.¹⁰¹

Impartir ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas es especialmente difícil. Los enfoques tradicionales de ERAE a veces no responden lo suficiente a las necesidades de las comunidades afectadas por el uso de armas explosivas en zonas pobladas, o se basan en métodos de desarrollo, pilotaje y difusión que tardan demasiado en hacer llegar los mensajes a la gente. La falta de recursos materiales para imprimir y las dificultades de comunicación y acceso durante las fases activas del conflicto limitan a menudo la capacidad de producir y adaptar los mensajes en tiempo real.¹⁰² Las pruebas de campo rara vez son posibles por motivos de seguridad y los frecuentes desplazamientos de población dificultan el seguimiento de la retención de mensajes.

Muchos agentes de ERAE/PPC han probado y adoptado soluciones de baja tecnología, flexibles y móviles, para mantener la divulgación. En Gaza, los equipos recurrieron a métodos improvisados de baja tecnología, como altavoces móviles y visitas de casa por casa, para transmitir los mensajes durante los apagones y los intensos bombardeos. En Ucrania, las sesiones se dieron en refugios para escolares, ya que muchas escuelas han quedado destruidas o dañadas.

Los entrevistados destacaron que los materiales prediseñados de PPC/ERAE suelen quedar obsoletos rápidamente en entornos volátiles y conflictivos. Las nuevas amenazas emergentes, como el uso de aviones no tripulados o el fósforo blanco, y los cambios en las pautas de ataque exigen una adaptación en tiempo real de los mensajes y los métodos. Los actores destacaron la importancia de mantener estrategias de comunicación flexibles e iterativas que permitan la revisión periódica de los contenidos, la retroalimentación con comentarios de la comunidad y la rápida actualización de las directrices de seguridad en función de la evolución de los riesgos.

Adaptación de la prestación de ERAE en Myanmar, Gaza y Ucrania: respuestas rápidas en conflictos y emergencias.

Desde la intensificación de la violencia en Myanmar tras el golpe de 2021, los operadores internacionales de la acción contra las minas han tenido que replantearse la prestación de ERAE para responder a los numerosos retos que plantean las limitaciones de acceso, los cortes generalizados de las comunicaciones, los desplazamientos masivos de población y un conflicto en continua evolución. Las organizaciones han desarrollado una serie de métodos de difusión, tanto de alta como de baja tecnología, para garantizar que los mensajes lleguen eficazmente a las poblaciones afectadas, se adapten y actualicen fácilmente para reflejar la evolución de la situación y ayuden a los facilitadores a pasar desapercibidos. *"Debido al conflicto, hemos desarrollado una amplia gama de alternativas para difundir la información."* – ONGI, Myanmar¹⁰³ La ERAE suele ser impartida por voluntarios locales

¹⁰¹ Entrevista del 14 de mayo de 2025.

¹⁰² Nick Vovk, "Emergency Explosive Ordnance Risk Education: Lessons Learned from Ukraine," en [The Journal of Conventional Weapons Destruction](#), vol. 21, núm. 1, art. 5, 27 de marzo de 2024.

¹⁰³ Entrevista del 27 de marzo de 2025.

y socios locales para minimizar los desplazamientos, y se utilizan rotafolios o pizarras para presentar los mensajes, con el fin de evitar llevar el material de ERAE a través de los puestos de control. Cada vez se utilizan más los medios digitales, las redes sociales, los mensajes de texto, las sesiones telefónicas y la distribución de mensajes a través de empresas de comunicación independientes. El uso de métodos digitales también ha permitido una respuesta rápida en otras emergencias. En Gaza, la organización MAG (Mines Advisory Group) pudo utilizar sus recursos internos de ERAE digital para establecer una respuesta rápida de entrega de mensajes tras el estallido inicial del conflicto. En Ucrania, la economía digital ya estaba bien establecida antes de la invasión rusa. Rápidamente se creó una aplicación nacional de alerta que fue ampliamente utilizada por la población, y los contenidos de ERAE/PPC se difunden ampliamente a través de los canales de televisión estatales ucranianos, los sistemas de pantallas públicas y las redes de transporte público.¹⁰⁴ Tras la destrucción de la presa de Kajovka, en Ucrania, el 6 de junio de 2023, y el temor a que se trasladara la contaminación, MAG pudo poner en marcha una rápida respuesta digital a través de anuncios en Facebook tan solo unas horas después de la catástrofe y con un presupuesto mínimo.¹⁰⁵

Para mantener la confianza y la credibilidad, los mensajes deben ser realistas y ajustarse al contexto real, y las personas deben poder actuar en consecuencia. Los entrevistados señalaron que algunas conductas de seguridad recomendadas, como refugiarse en baños o sótanos, no eran viables debido a los tipos de construcción de los edificios o a los graves daños que han sufrido. En algunos contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la realidad ha superado lo que muchos materiales de ERAE o PPC fueron diseñados para anticipar. En Gaza, los ataques generalizados contra refugios, escuelas, hospitales y personal de respuesta humanitaria han puesto en entredicho incluso los mensajes básicos de protección. La noción de "espacios seguros" se ha derrumbado bajo el peso de las violaciones sistemáticas del DIH, obligando a los profesionales a replantearse cómo comunicar un comportamiento seguro cuando ningún lugar puede considerarse seguro de forma fiable.

Los enfoques de prestación de servicios que tienen en cuenta el trauma suelen ser fundamentales en los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Las sensibilidades pueden ser especialmente agudas en la PPC, cuando los mensajes mencionan amenazas en curso, prácticas de refugio o bombardeos activos. Sin embargo, los entrevistados también señalaron que los mensajes de PPC a menudo empoderaban a las personas afectadas por el conflicto, dándoles consejos prácticos que podían poner en práctica durante los bombardeos y en un momento en el que, de otro modo, podrían sentirse especialmente indefensos. La integración de los mensajes de ERAE y PPC en los formatos de las sesiones resultó útil, tanto para reducir la fatiga de la audiencia al escuchar los mismos mensajes, como para responder a la realidad de que los civiles a menudo experimentan la contaminación y los ataques activos simultáneamente o en rápida sucesión.

Recurrir al asesoramiento de especialistas en protección infantil o en SMAPS para integrar la salud mental y la concienciación psicosocial en el diseño y la realización de actividades de ERAE y PPC puede ayudar a minimizar el riesgo de daños. Cuando sea posible, es recomendable vincular las sesiones a las vías de derivación disponibles de SMAPS, o proporcionar formación en primeros auxilios psicológicos a los facilitadores, para mejorar aún más la seguridad y la pertinencia de los esfuerzos de educación sobre riesgos. En Myanmar, los grupos comunitarios de protección de la infancia han desempeñado un papel decisivo en la facilitación de sesiones de educación sobre riesgos adaptadas a los niños y derivaciones a servicios médicos y psicosociales. Otros agentes señalaron que los conocimientos prácticos, como el del contenido de las mochilas de evacuación, de las posturas de recuperación y de técnicas de respiración, son herramientas prácticas que pueden proporcionarse a las personas para que actúen en situaciones difíciles. En el caso de los niños y

¹⁰⁴ ONGI, global. Entrevista del 28 de marzo de 2025.

¹⁰⁵ CIDHG, [Explosive Ordnance Risk Education Sector Mapping and Needs Analysis](#), 2024, p. 54.

niñas ucranianas, las actividades participativas basadas en juegos resultaron ser una buena forma de transmitirles mensajes que pudieran retener y sin amplificar el trauma.¹⁰⁶

Recomendaciones: programa de acción

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE):

- Trazar un mapa de las herramientas y prácticas de PPC existentes y desarrollar módulos de PPC adaptables a necesidades específicas, así como marcos de seguimiento y aprendizaje y herramientas prácticas para la PPC, que se basen en las mejores prácticas y experiencias de la ERAE, la reducción del riesgo de catástrofes y la experiencia en otros sectores.

Operadores de ERAE/PPC y ANAM:

- Desarrollar y promover modelos de sesiones integradas de ERAE/PPC y paquetes de formación adaptados a las diferentes fases del conflicto y perfiles de audiencia, garantizando que los mensajes sean realistas y prácticos, y que no exacerbén el trauma o la fatiga del mensaje.

¹⁰⁶ UNICEF ha desarrollado recientemente un módulo de formación que combina conocimientos de SMAPS y ERAE, y que se puso a prueba en todo el mundo durante las jornadas anuales para profesionales de la ERAE de 2024, en Spiez, Suiza. Véase UNICEF, [Mental Health and Psychosocial Support \(MHPSS\) - ERAE training module](#), 2024.

III. Mitigar las lagunas en materia de datos, programación y capacidad

3.1 Subsanan las lagunas de datos y avanzar en la acción con base empírica

3.1.1 Lagunas en el análisis de datos y conflictos

"Recopilamos datos de múltiples fuentes, como la Organización Internacional de Seguridad (INSO), las organizaciones locales y las autoridades locales. Pero no hay un repositorio centralizado: está fragmentado." ONGI, Ucrania.¹⁰⁷

En todos los contextos afectados por uso de armas explosivas en zonas pobladas, los actores humanitarios y de acción contra las minas destacan sistemáticamente la urgente necesidad de reforzar la calidad, la disponibilidad y el uso de datos empíricos como base para la programación de ERAE/PPC. Sin embargo, siguen existiendo problemas que limitan la recopilación y el uso de datos oportunos, específicos del contexto e inclusivos, necesarios para captar tanto los efectos directos como las repercusiones del uso de armas explosivas en zonas pobladas.¹⁰⁸

Los datos fiables sobre daños a civiles, amenazas y comportamientos de riesgo siguen siendo limitados o inaccesibles para los operadores de ERAE/PPC en muchos entornos afectados por conflictos. En entornos muy politizados, el acceso a información neutral y verificada suele estar restringido, y las fuentes de datos pueden estar incompletas, sesgadas o manipuladas. A menudo no se dispone de información de referencia en las zonas recientemente afectadas, lo que dificulta la evaluación de los patrones de riesgo emergentes, como el retorno de las poblaciones desplazadas a las zonas contaminadas. Estos retos van más allá del sector de ERAE/PPC. Como señaló una persona entrevistada en Ucrania: *"Carecemos de buenos datos de referencia sobre las necesidades de protección, lo que dificulta la detección precoz de las vulnerabilidades derivadas del comportamiento."*¹⁰⁹

El desglose de los datos sigue siendo una laguna crítica. La falta de datos fiables desglosados por sexo, edad y discapacidad sigue socavando los esfuerzos para adaptar la educación sobre riesgos y los mensajes de preparación a los diferentes grupos de DGE.¹¹⁰ El seguimiento para comprender los mecanismos de afrontamiento y adaptar las intervenciones tras el incidente rara vez se lleva a cabo o se comparte como parte del aprendizaje documentado o de las historias de éxito. Los sistemas de recopilación de datos en tiempo real son limitados o inexistentes según el contexto, lo que dificulta la capacidad de adaptar el contenido de ERAE/PPC a la evolución de las amenazas, los desplazamientos de población y las necesidades de protección.

Ucrania: refuerzo de la ERAE/PPC mediante un análisis de riesgos con base empírica.

Para abordar las principales lagunas de información en un entorno de conflicto que cambia rápidamente, HI y el DRC (Consejo Danés para los Refugiados) llevaron a cabo una encuesta a gran escala sobre conocimientos, actitudes, comportamientos y prácticas (CACP) en seis óblasts de

¹⁰⁷ Entrevista del 19 de marzo de 2025.

¹⁰⁸ UNIDIR, [Understanding Civilian Harm from the Indirect or Reverberating Effects of the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Strengthening Data Collection to Implement the Political Declaration](#), octubre de 2024, p. 13.

¹⁰⁹ ONGI, Ucrania. Entrevista del 11 de abril de 2025.

¹¹⁰ Fight for Right, [Evacuation of People with Disabilities: international standards and Ukrainian realities](#), diciembre de 2022, p. 31; y CICR, [Childhood in Rubbles: The Humanitarian Consequences of Urban Warfare for Children](#), mayo de 2023, pp. 45-46.

Ucrania.¹¹¹ El estudio abarcaba 2294 respuestas a la encuesta y 24 debates de grupos focales, 11 entrevistas a informantes clave y el análisis de los datos sobre víctimas proporcionados por IMSMA y ACNUDH. Este enfoque de métodos mixtos ayudó a identificar a los grupos de riesgo, explorar por qué la gente se arriesga y evaluar cómo interactúan las comunidades con los mensajes de ERAE y PPC. Al combinar distintos tipos de datos, el estudio ha permitido comprender mejor los comportamientos y las necesidades de protección de las distintas regiones. Aunque la PPC sigue estando poco reconocida en los marcos formales de acción contra las minas, este estudio sobre CACP es un ejemplo de integración de datos desglosados sobre riesgos, comportamientos y perspectivas comunitarias en la programación conjunta de ERAE/PPC. Demuestra cómo la recopilación de datos específicos puede facilitar una ERAE/PPC más adaptable, responsable y con base empírica en entornos de alta amenaza. "Si comprendemos las raíces de los comportamientos de los distintos grupos de riesgo y adaptamos en consecuencia las intervenciones de ERAE/PPC, podemos convertir los datos en potentes mensajes de seguridad para las poblaciones afectadas por conflictos." – ONGI, Ucrania ¹¹²

Además, el análisis sistemático de los conflictos no se integra de forma rutinaria en la programación de ERAE/PPC. Muchas intervenciones de ERAE/PPC se llevan a cabo sin una evaluación adecuada de la sensibilidad al conflicto ni una integración significativa de la dinámica política, histórica y social.¹¹³ Varios entrevistados reconocieron que este tipo de análisis queda fuera de sus competencias o de las herramientas existentes, lo resalta un déficit de capacidad más amplio en el sector. Además, los sistemas de datos específicos de cada sector, en los ámbitos de la acción contra las minas, la sanidad, la protección y la coordinación humanitaria, rara vez son interoperables, lo que dificulta el análisis holístico y la planificación coordinada de la respuesta. Como señaló una agencia de la ONU en Palestina: "El intercambio de datos sigue siendo un proceso aislado. DSNU, UNMAS (Servicio de Acción contra Minas de la ONU), OCHA, ACNUDH: cada institución juega su papel, pero no hay un análisis coordinado para los escenarios de uso de armas explosivas en zonas pobladas."¹¹⁴

Las consecuencias programáticas son tangibles. Los datos poco significativos o anticuados reducen la capacidad de dirigirse con precisión a las poblaciones de riesgo. Los sistemas de vigilancia no suelen captar los comportamientos de riesgo ni las pautas de exposición, dando lugar a una programación desajustada. El control de calidad y la programación adaptable se ven dificultados por la elevada movilidad de la población, la escasa participación de la comunidad y las limitaciones operativas en zonas de difícil acceso.

Recomendaciones: programa de acción

Operadores de ERAE/PPC, MA AoR / GPC y agencias de la ONU:

- Han de priorizar y asignar recursos al análisis sistemático de sensibilidad al conflicto como parte del diseño y la adaptación del programa de ERAE/PPC. También han de utilizar las conclusiones para orientar la toma de decisiones, reforzar la rendición de cuentas y adaptar la programación para evitar daños no deseados.

Operadores ERAE/PPC y MA AoR / GPC:

- Su función es liderar la racionalización de las fuentes de datos y los productos de datos para garantizar la exactitud, calidad y fiabilidad de los datos, y facilitar la accesibilidad de los datos a otros operadores y actores para la toma de decisiones y la programación informadas. Además, han de determinar las fuentes de datos existentes relevantes para la ERAE/PPC y desarrollar protocolos de intercambio de datos para mejorar la interoperabilidad y garantizar el acceso oportuno a información contextualizada para la programación.

¹¹¹ HI, DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [KABP Survey Report 2023](#), enero de 2024.

¹¹² Entrevistas del 2 de abril y del 20 de junio de 2025.

¹¹³ Véase también Gemma Davies, Veronique Barbelet y Leigh Mayhew (Humanitarian Policy Group), [Reducing violence and strengthening the protection of civilians: Debunking Assumptions](#), noviembre de 2024, pp. 9-10.

¹¹⁴ Entrevista del 14 de mayo de 2025.

3.1.2 Refuerzo de la programación de ERAE/PPC con base empírica

"Nos basamos en proyecciones para ayudar a establecer prioridades y anticipar posibles riesgos, utilizando, por ejemplo, los datos disponibles. Esto nos ayuda a identificar tendencias, pero obtener información exacta es extremadamente difícil." ONGI, Myanmar.¹¹⁵

Se están realizando esfuerzos para crear mecanismos de recopilación y análisis de datos más sistemáticos, receptivos e inclusivos, con el fin de reforzar la programación en los entornos de alto riesgo de uso de armas explosivas en zonas pobladas. En consonancia con los compromisos contraídos en virtud de la Declaración política, organizaciones de la sociedad civil, como PAX, han formulado recomendaciones para que los Estados, los actores militares y las instituciones de seguridad establezcan sistemas accesibles de notificación de daños a civiles, desarrollados en consulta con la sociedad civil, y compartan datos de libre acceso sobre el uso de armas, desglosados por ubicación, plataforma y tipo de munición.¹¹⁶

Varios entrevistados citaron el Humanitarian Data Exchange (gestionado por OCHA) y el Armed Conflict Location & Event Data (ACLED) como fuentes clave de datos de libre acceso sobre víctimas civiles por armas explosivas, tipos de armas utilizadas y lugares de los ataques, así como tendencias más generales relacionadas con el conflicto y el contexto.¹¹⁷ Aunque son útiles, estas plataformas no proporcionan datos oportunos sobre incidentes activos, zonas seguras de evacuación o refugio ni otros datos críticos, como los mecanismos de afrontamiento de la población civil y los comportamientos de asunción de riesgos, necesarios para que los operadores de ERAE/PPC adapten oportunamente los mensajes y las estrategias de difusión. Durante el taller de ERAE/PPC, la organización Action on Armed Violence (AOAV) hizo hincapié en la posibilidad de reforzar la cooperación en materia de intercambio y análisis de datos con los actores de ERAE/PPC, aprovechando su amplia base de datos sobre el impacto civil de las armas explosivas, incluidos los grupos vulnerables, como los niños y niñas y los refugiados.¹¹⁸

Varios actores están reforzando los sistemas para supervisar mejor los daños causados a los civiles, evaluar las necesidades e identificar patrones de exposición utilizando métodos mixtos, como los informes de incidentes, datos de libre acceso, comentarios de la comunidad en redes sociales y la IA.¹¹⁹ Como explicó una persona entrevistada: *"Por supuesto, existe cierta incertidumbre en torno a la información que se comparte en las redes sociales, pero es importante confiar en estas fuentes en lugar de esperar a que el personal de los equipos de EAE llegue al terreno y verifique la amenaza. Para cuando eso ocurra, la emergencia ya habrá pasado."*¹²⁰ Estos esfuerzos pretenden elaborar evaluaciones rápidas de las amenazas y facilitar la planificación adaptativa, especialmente cuando el acceso directo está restringido. Sin embargo, sin un intercambio de datos coordinado y multisectorial entre la acción contra las minas, las labores de protección, de sanidad y refugio, estos sistemas corren el riesgo de ofrecer únicamente una visión parcial de la situación. Una mayor colaboración en materia de datos es esencial para mejorar la pertinencia, la coordinación oportuna y el alcance de ERAE/PPC, reducir la duplicación y garantizar que la programación refleje las vulnerabilidades intersectoriales.

El seguimiento de los incidentes y del uso de armas puede proveer datos directamente para la toma de decisiones de los programas. En Gaza, los informes localizados y el mapeo móvil de riesgos permitieron a HI y a sus socios detectar cambios en los patrones de ataque, como el aumento de los

¹¹⁵ Entrevista del 2 de abril de 2025.

¹¹⁶ PAX Protection of Civilian, [Civilian harm reporting mechanisms A useful means to support monitoring and accountability?](#), abril de 2022, pp. 9-10; y Airwars, Center for Civilians in Conflict, PAX, et. al., [Looking back to look forward. Recommendations to improve the protection of civilians in Dutch military operations](#), 28 de mayo de 2024, pp. 4-6.

¹¹⁷ Véase OCHA, [The Humanitarian Data Exchange](#); y ACLED, [Conflict Data](#).

¹¹⁸ Véase Action on Armed Violence, [Impact of Explosive Violence on Civilians](#).

¹¹⁹ UNIDIR, [Understanding Civilian Harm from the Indirect or Reverberating Effects of the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Strengthening Data Collection to Implement the Political Declaration](#), octubre de 2024, pp. 18-45.

¹²⁰ ONGI, Oriente Medio. Entrevista del 19 de marzo de 2025.

ataques con drones a los refugios, y ajustar los mensajes de seguridad en consecuencia. Los voluntarios y miembros de la comunidad también contribuyeron compartiendo vídeos e imágenes a través de las redes sociales, lo que ayudó a identificar nuevos riesgos y cambios de comportamiento tras los sucesos del 7 de octubre. Los equipos de ERAE apoyaron también los esfuerzos de ERAE/PPC, identificando a distancia armas explosivas y contribuyendo al desarrollo de materiales específicos para amenazas. Estos ejemplos ponen de relieve el valor de incorporar mecanismos de retroalimentación basados en incidentes a la programación de ERAE/PPC, especialmente en entornos que cambian con rapidez. El Open Source Munitions Portal, dirigido por la ONG Airwars y la consultora Armament Research Service, proporciona información detallada y modelos en 3D de las armas utilizadas en los conflictos, incluidos sus componentes, origen y características físicas que pueden persistir tras la detonación, así como los llamados restos de diagnóstico que pueden ayudar a identificar los tipos de munición utilizados en los ataques.¹²¹ Este recurso puede proveer información útil para los mensajes de ERAE/PPC, facilitar la planificación de prospección/desminado para cuando las condiciones permitan un acceso seguro y contribuir a los esfuerzos de concienciación con base empírica relacionados con la aplicación de la Declaración política.¹²²

A pesar de los avances, el mapeo localizado de incidentes y el seguimiento comunitario siguen estando poco desarrollados. Estos enfoques ofrecen potencial, no solo para reforzar la mensajería adaptativa, sino también para mejorar la seguridad del personal y de los socios mediante la identificación de puntos conflictivos y la información sobre el movimiento operativo. La recopilación de datos impulsada por la comunidad también puede mejorar la apropiación local y la confianza en la programación. Sin embargo, estos mecanismos requieren un apoyo sostenido, formación y protección para quienes participan en la recopilación de datos.

Las tecnologías emergentes ofrecen oportunidades adicionales. El uso de IA y de plataformas de código abierto ha ganado adeptos entre algunos operadores de ERAE/PPC, lo que permite un análisis casi en tiempo real de las tendencias de los conflictos, la ubicación de los ataques y el impacto en la población civil. Estas herramientas pueden complementar los datos sobre el terreno y apoyar la planificación anticipada, aunque deben ir acompañadas de fuertes salvaguardias para prevenir la generación de información falsa o engañosa, garantizar la interpretación contextual y evitar el uso indebido. El análisis de datos de fuentes de código abierto asistido por IA permite un seguimiento continuo a medida que surge y evoluciona el conflicto, especialmente cuando el acceso está restringido y no es posible realizar evaluaciones directas. En particular, el sistema de alerta de conflictos de ACLED (CAST) se presentó durante una reunión del equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia del EORE Advisory Group como una herramienta predictiva útil que puede apoyar los esfuerzos de preparación y anticipar posibles conflictos y necesidades de ERAE/PPC.¹²³

Norwegian's People's Aid (NPA): aprovechar la IA y los datos de libre acceso en labores de ERAE y PPC adaptativas y alerta temprana.

En respuesta a los retos persistentes a la hora de adaptar la ERAE/PPC a entornos de conflicto en rápida evolución, NPA ha desarrollado un enfoque avanzado basado en la IA para el seguimiento de conflictos y el análisis de datos. Su sistema integra la recuperación automatizada de datos de ACLED y otras fuentes, el análisis de incidentes con artefactos explosivos y cuadros de mando específicos que identifican las zonas de alto riesgo, los grupos de riesgo y los plazos óptimos para impartir la

¹²¹ Véase Airwars y Armament Research Service, [Open Source Munitions Portal](#) y [GBU-39 Bomb, 3D model explaining Israel's weapon of choice in Gaza](#). Aunque esta plataforma es un valioso recurso público, tiene ciertas limitaciones en cuanto al número y al tipo de armas que se muestran y registran. En consecuencia, algunos operadores de acción contra las minas también recurren a servicios comerciales, como Fenix Insight, para obtener datos técnicos complementarios.

¹²² Esto se refiere al compromiso de la Declaración política (parte B, sección 3.3) de que las fuerzas armadas adopten y apliquen políticas que ayuden a prevenir daños a civiles, incluso restringiendo o absteniéndose de utilizar armas explosivas en zonas pobladas cuando se prevea que puedan causar daños a civiles.

¹²³ Reunión del equipo de trabajo de educación sobre riesgos de emergencia del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), 21 de enero de 2025. El sistema de alerta de conflictos de ACLED (CAST) es una herramienta de previsión global que predice la violencia política con hasta seis meses de antelación. Véase ACLED, [Conflict Alert System](#).

ERA/PPC. Lo más importante es que NPA comparte estos cuadros de mando y análisis directamente con sus socios, utilizando la traducción asistida por IA para producirlos en los idiomas locales, reforzando el conocimiento colectivo de la situación, mejorando la accesibilidad y permitiendo una toma de decisiones más coordinada y adaptable junto con los actores nacionales. En Mozambique, NPA también ha puesto a prueba un sistema de alerta temprana que analiza las noticias de los medios de comunicación, las clasifica por relevancia y gravedad, y envía alertas al personal y a los socios comunitarios a través de plataformas de mensajería seguras. Aunque todavía se está perfeccionando, este enfoque presenta un potencial prometedor para reproducirse en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Al invertir en la gestión y el intercambio transparente de datos, NPA mejora su programación estratégica y la asignación de recursos, lo que permite a los equipos de primera línea anticiparse y responder mejor a las amenazas cambiantes. "Utilizamos IA y herramientas de código abierto para anticipar riesgos y adaptar la programación a la situación real sobre el terreno. No es perfecto, pero cambia las reglas del juego." – NPA, global.¹²⁴

Recomendaciones: programa de acción

Operadores de ERA/PPC:

- Han de reforzar la capacidad de anticipación integrando herramientas de predicción y sistemas de alerta temprana con medidas prácticas de preparación basadas en la comunidad para permitir respuestas oportunas por parte de la ERA/PPC al uso de armas explosivas en zonas pobladas.

3.2 Creación de la plantilla de personal de ERA/PPC

3.2.1 Refuerzo de la capacidad sobre el terreno y del control de calidad

"A menudo se considera que la ERA y la PPC son fáciles de aplicar, pero en realidad son materias muy técnicas. Lleva tiempo formar adecuadamente al personal, no sólo para que transmita mensajes, sino para que responda a las expectativas de las comunidades. La formación es mucho más eficaz cuando se cuenta con un sólido apoyo técnico. Por ejemplo, tenemos una persona de control de calidad a distancia que realiza un seguimiento de los equipos sobre el terreno, uniéndose a las sesiones a través de Zoom o revisando las grabaciones. En cuanto al control de calidad, se trata más de un enfoque de capacitación que de control" ONGI, Myanmar.¹²⁵

La ejecución de programas de ERA/PPC eficaces y adaptables en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas requiere un personal cualificado y bien respaldado. Sin embargo, las lagunas en la capacidad técnica, en el control de calidad y en el apoyo institucional pueden socavar la continuidad operativa y la coherencia de las prestaciones entre los distintos agentes y contextos.

En muchos contextos, existen sistemas formales de acreditación para ERA, pero no para PPC, debido a la falta de estandarización de la PPC en el sector de la acción contra las minas. La calidad de la formación y las normas de impartición varían de una organización a otra, especialmente cuando la PPC se integra sin directrices técnicas externas o internas específicas. Sin embargo, algunos operadores de ERA/PPC han señalado que los procesos formales de acreditación/certificación de ERA pueden crear barreras para las organizaciones locales, sobre todo en zonas remotas, debido a problemas de responsabilidad y obstáculos administrativos. En Ucrania, algunas OSC ajenas a la acción contra las minas han señalado que el proceso de certificación ERA/PPC es demasiado complejo e incurre en un coste que algunas no pueden permitirse, lo que pone de relieve la necesidad de una certificación simplificada y sin costes para los agentes locales.¹²⁶ Algunas organizaciones han utilizado la PPC como punto operativo de entrada

¹²⁴ Entrevista del 21 de mayo de 2025.

¹²⁵ Entrevista del 21 de marzo de 2025.

¹²⁶ CIDHG, [Mapping of the Explosive Ordnance Risk Education Sector in Ukraine](#), 9 de septiembre de 2024, pp. 9 y 14.

en zonas en las que la acreditación ERAE no está disponible o es demasiado restrictiva, lo que les permite proporcionar sin demora mensajes de preparación para salvar vidas.

Las competencias especializadas en ERAE/PPC siguen siendo escasas en muchos entornos. Aunque muchos miembros del personal de primera línea tienen experiencia en la prestación de ERAE básica, a menudo les faltan competencias críticas para la preparación y la protección en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, como en materia de primeros auxilios, primeros auxilios psicológicos y comunicación sensible al trauma. Estas carencias se ven a menudo agravadas por la elevada rotación del personal debido a los contratos de corta duración, las redistribuciones de emergencia, el agotamiento y las condiciones de trabajo inseguras. Dados los riesgos a los que se enfrenta el personal en situaciones de uso de armas explosivas en zonas pobladas, los sistemas internos de apoyo psicosocial, como el acceso a servicios de SMAPS y a espacios seguros de reunión, son esenciales para mantener el bienestar del personal.

El desarrollo sostenible de las capacidades requiere más que una formación puntual. Las organizaciones que invierten en itinerarios profesionales, aprendizaje entre pares, formación de actualización y programas de mentores retienen y motivan mejor a sus equipos. En entornos difíciles, incluso las oportunidades más modestas de aprendizaje y reconocimiento pueden tener un impacto significativo. Varios entrevistados locales afirmaron que trabajar activamente en su organización les daba una sensación de normalidad y propósito en medio del caos. Los sistemas de formación estructurados y estandarizados, con vías claras de desarrollo profesional, pueden reforzar esta estabilidad, ayudando al personal a sortear la incertidumbre al tiempo que desarrolla la confianza y las capacidades a largo plazo. Los próximos protocolos de pruebas y evaluación (T&EP, por sus siglas en inglés) sobre competencias ERAE podrían contribuir a normalizar aún más el desarrollo de capacidades y ampliar el reconocimiento de las competencias en todo el sector.¹²⁷ Los participantes en el taller propusieron la creación de una célula colaborativa de apoyo técnico para reforzar las capacidades sobre el terreno de forma oportuna y coordinada. Un mecanismo de este tipo podría proporcionar asistencia técnica rápida, desde la validación de mensajes hasta el apoyo a distancia, sobre todo en entornos de cambios rápidos o con recursos limitados.¹²⁸

Garantizar un control de calidad coherente sigue siendo un componente fundamental, aunque a menudo poco abordado, de los programas de ERAE/PPC en entornos inestables y de acceso limitado. Varias organizaciones han adaptado sus sistemas de control de calidad para que funcionen a distancia, utilizando tutorías virtuales, revisiones en vídeo de las sesiones y formación a distancia para los facilitadores. Al situar el control de calidad como un proceso orientado al aprendizaje, las organizaciones pueden mantener los estándares de prestación y, al mismo tiempo, desarrollar las capacidades locales de control de calidad.

Es esencial ampliar la capacidad de las comunidades, garantizando el desarrollo de las estructuras existentes, no su sustitución. Los voluntarios de la comunidad, los profesores, los líderes de los campamentos y el personal de salud pueden actuar como facilitadores eficaces de ERAE/PPC si reciben el apoyo y la formación adecuados.

Gaza: desarrollo de la capacidad local y apoyo a los equipos de primera línea en la prestación de ERAE/PPC.

¹²⁷ Si es aprobado por la Junta internacional de revisión de estándares para la acción contra las minas (IMAS RB), este T&EP establecerá normas y cualificaciones mínimas para el personal que imparta ERAE, garantizando que adquieran los conocimientos, habilidades y actitudes esenciales para sus funciones. El T&EP incluye conocimientos de primeros auxilios, pero no cubre la PPC como tal. Véase CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, p. 61.

¹²⁸ Al inicio de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, los miembros del EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE) aunaron sus conocimientos para elaborar una serie de preguntas y respuestas para Ucrania, con el fin de ayudar a impartir ERAE y educación sobre otros riesgos relacionados con armas explosivas, lo que constituye un ejemplo de prestación de apoyo consultivo a distancia. Véase EORE Advisory Group, [Questions and Answers on EORE for Ukraine](#), 22 de marzo de 2022.

En Gaza, HI ha creado una sólida red local de unos 80 agentes comunitarios (CBA, por sus siglas en inglés) y personal de ERAE/PPC para transmitir mensajes de preparación y protección en zonas de alto riesgo. Unos 300 de estos agentes CBA recibieron formación antes del 7 de octubre de 2023 y permitieron a HI reanudar las actividades de ERAE/PPC pocos días después del inicio del conflicto, mientras que otros actores permanecieron en suspenso. En la medida de lo posible, HI convierte a los voluntarios en empleados formales para reconocer su contribución y proporcionarles estabilidad. Para mantener la calidad y adaptarse a la evolución de las necesidades, HI combina la formación básica y de actualización con la formación en tiempo real. Los agentes CBA y el personal de trabajo social también reciben formación en primeros auxilios psicológicos (PAP), violencia de género (VG) y vías de derivación, lo que les permite abordar otras necesidades de protección en sus comunidades. HI también invierte en el bienestar de sus propios equipos, ofreciéndoles apoyo psicosocial, sesiones informativas y acuerdos flexibles que les permiten afrontar mejor las dificultades personales y trabajar con seguridad en un entorno impredecible y de alto riesgo. Este enfoque pone de relieve el valor de los modelos locales de prestación de servicios, la formación flexible y los sistemas integrados de apoyo para mantener los programas de ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. "Dimos a los miembros del equipo flexibilidad para decir que no, tanto si no se sentían bien como si la situación era demasiado arriesgada. Mi objetivo no era imponer sesiones rutinarias, sino capacitarles para que las impartieran a su manera. Nos centramos en dotarles de información y conocimientos precisos, y en dar prioridad a su seguridad y a su voluntad de participar." - HI, Gaza, Palestina.¹²⁹

Recomendaciones: programa de acción

EORE Advisory Group (grupo de asesoramiento ERAE), IMAS Review Board (junta de revisión de IMAS) y operadores ERAE/PPC:

- Avanzar en la finalización, adopción y difusión del próximo T&EP sobre competencias ERAE para estandarizar las habilidades y promover la profesionalización en todo el sector.

Operadores de ERAE/PPC y MA AoR / GPC:

- Han de dar prioridad al desarrollo sostenido de los recursos de las OSC nacionales y locales, especialmente en entornos de alto riesgo o de acceso restringido. También han de documentar y compartir enfoques prácticos que hayan mejorado la prestación local, la formación o el control de calidad en contextos difíciles, para facilitar una mayor aceptación.

ERAE AG (grupo de asesoramiento ERAE) y sus miembros, y MA AoR / GPC:

- Han de establecer y buscar financiación para una célula de apoyo técnico ERAE/PPC de respuesta a emergencias que desarrolle herramientas prácticas, mensajes y asesoramiento técnico. La célula debe poder activarse para facilitar la respuesta a una crisis de uso de armas explosivas en zonas pobladas o previa solicitud.

3.2.2 Capacidad institucional y coordinación con las autoridades

"El Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Reintegración, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación participan ahora en la educación sobre los riesgos de los artefactos explosivos. Se está institucionalizando en gran medida." ONGI, Ucrania.¹³⁰

Las autoridades nacionales de acción contra las minas (ANAM) y las instituciones locales pertinentes desempeñan un papel fundamental en la coordinación, normalización y sostenibilidad de los programas de ERAE y PPC. Sus responsabilidades abarcan la coordinación, la planificación estratégica, la validación de mensajes, el control de calidad, la supervisión de la formación y la adecuación a las normas internacionales. Sin embargo, muchas autoridades, especialmente en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas afectados por conflictos en curso o

¹²⁹ Entrevista del 20 de marzo de 2023.

¹³⁰ Entrevista del 3 de abril de 2025.

emergencias recurrentes, se enfrentan a limitaciones crónicas de conocimientos técnicos, capacidad institucional y recursos.

En países como Ucrania y el Líbano, las autoridades nacionales han liderado activamente la validación de los materiales de educación sobre riesgos y han facilitado la distribución local. Su compromiso ha garantizado una mayor coherencia entre los marcos nacionales y la práctica operativa, y ha ayudado a garantizar la participación de otros agentes estatales. Reforzar la coordinación entre la acción contra las minas y los programas más amplios de protección, sanidad y defensa civil es esencial para integrar de forma sostenible la ERAE/PPC en los planes nacionales de preparación, los planes de respuesta a emergencias o las estrategias de reducción del riesgo de catástrofes.

Las ONG internacionales y los Estados donantes desempeñan un papel fundamental en el apoyo a las iniciativas nacionales de ERAE/PPC a través de la asistencia técnica, el desarrollo de la capacidad institucional y la cooperación internacional. Esto incluye el desarrollo de evaluaciones de la capacidad, sistemas normalizados de control de calidad y modelos de formación de formadores que puedan financiarse de forma sostenible, incluso con fondos nacionales. Las actualizaciones técnicas periódicas y la racionalización de los procesos de acreditación siguen siendo esenciales para garantizar una prestación coherente y de calidad.¹³¹

Desarrollo de la capacidad de PPC dirigida por las ANAM a través de asociaciones técnicas.

En respuesta a la escalada de los riesgos y los desplazamientos, el Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC) desempeñó un papel fundamental en el desarrollo de las capacidades nacionales. Reconociendo el valor de la PPC junto con la ERAE tradicional, el LMAC dirigió los esfuerzos para desarrollar conjuntamente enfoques de PPC con ONG internacionales, incluidas NPA y HAMAP, y con sus socios locales, Beeatoona y Sheild. Mediante evaluaciones estructuradas de las capacidades, planificación conjunta y formación específica en la Escuela Regional de Desminado Humanitario del Líbano (RSHDL, por sus siglas en inglés), el LMAC ayudó a dotar a los operadores de enlace con la comunidad y a los puntos focales comunitarios de los conocimientos necesarios para llevar a cabo intervenciones de PPC sensibles al contexto específico. Muchos ya estaban formados en ERAE, y la formación a medida les permitió alternar entre impartir ERAE y PPC en función de las necesidades de la comunidad y la dinámica del conflicto. La experiencia libanesa pone de relieve cómo las autoridades nacionales pueden liderar la cooperación técnica, normalizar la prestación de servicios y preparar tanto a las instituciones como a las comunidades para entornos de protección en rápida evolución. "Durante la escalada, nos coordinamos con el LMAC para impartir una formación de formadores para PPC conjunta con todos los socios que imparten en el Líbano. Proporcionamos los materiales, adaptamos las sesiones al contexto de emergencia y nos alineamos en una presentación unificada. Incluso la Escuela Regional de Desminado Humanitario solicitó una versión para su plan de estudios."– ONGI, Líbano.¹³²

Los servicios de emergencia nacionales y los organismos de protección estatales son actores cada vez más relevantes en la prestación de ERAE/PPC. Con la formación y el equipamiento adecuados y el apoyo y la supervisión de las autoridades nacionales, su alcance y legitimidad local pueden fomentar la ampliación de las intervenciones de preparación, especialmente en las zonas afectadas por desplazamientos repetidos o por el ataque a la infraestructura.

En ocasiones, las instituciones nacionales pueden presentar dificultades operativas o carecer de legitimidad en contextos afectados por conflictos internos. La capacitación de las OSC locales es esencial en este tipo de entornos.

Recomendaciones: programa de acción

¹³¹ Véase CIDHG, [National ownership and localization: progress, challenges, and future directions under the Anti-Personnel Mine Ban Convention](#), noviembre de 2024, pp. 4-5.

¹³² Entrevista del 9 de abril de 2025.

ANAM, autoridades nacionales no relacionadas con la AcM, operadores de ERAE/PPC y agencias de la ONU:

- Han de reforzar la coordinación nacional y el liderazgo técnico apoyando a las ANAM para alinear la prestación de ERAE/PPC con los sistemas de preparación y protección ante emergencias. Además, han de promover la formación conjunta, los estándares comunes de calidad y la colaboración con los ministerios clave (por ejemplo, los de sanidad, educación y defensa civil) para garantizar intervenciones coherentes y adaptadas al contexto a gran escala.

IV. Refuerzo de la coordinación, la integración y la localización en ERAE/PPC

4.1 Mejorar la coordinación y los enfoques integrados



Folletos de ERAE/PPC producidos por HI. ©HI

4.1.1 Plataformas de coordinación y mecanismos intersectoriales

"Cuando estallan las emergencias, se da prioridad a sectores como la sanidad y la seguridad alimentaria, pero rara vez a la lucha contra las minas. Esto nos dificulta las labores de incidencia y la coordinación efectiva. A menudo no se nos invita a las principales reuniones de coordinación y nuestras actividades carecen de prioridad en términos de financiación. Sin embargo, la educación sobre riesgos es una de las intervenciones que más rápido se pueden

implementar y ampliar, y merece un lugar en esas conversaciones iniciales." ONGI, Gaza y Cisjordania, Palestina. ¹³³

Una sólida coordinación intrasectorial entre los actores de acción contra las minas es clave para garantizar que los mensajes de ERAE y PPC sean coherentes, adecuados al contexto y receptivos a las amenazas cambiantes. El intercambio sistemático de información puede ayudar a evitar la duplicación, reducir la confusión en las comunidades y aumentar la coherencia entre los programas. En Gaza, por ejemplo, la MA AoR recopiló contenidos de SMS de múltiples organizaciones en una biblioteca compartida y elaboró mensajes armonizados, adaptados a las distintas fases del conflicto. En Myanmar y Ucrania también se han llevado a cabo iniciativas similares de mensajería armonizada.¹³⁴ En Ucrania, la coordinación también se reforzó inicialmente a través de una sencilla herramienta de planificación introducida por la MA AoR, que permitía a los operadores de ERAE/PPC compartir, entre otros, sus áreas de intervención previstas, los grupos destinatarios y los calendarios de las sesiones.¹³⁵ Estos mecanismos de coordinación pueden ayudar a garantizar una planificación oportuna, reducir la duplicación y reforzar la coherencia general de los esfuerzos en materia de ERAE/PPC. La creación de subgrupos de trabajo técnicos de ERAE dentro de la MA AoR se ha identificado como una forma útil de facilitar la planificación y el intercambio de conocimientos, y de desarrollar conjuntamente herramientas operativas.¹³⁶

Aunque las plataformas de coordinación y los mecanismos intersectoriales ofrecen un punto de entrada para integrar la ERAE y la PPC durante las fases agudas de los conflictos, rara vez se aprovecha este potencial. La falta de claridad en torno a la PPC y su lugar dentro de la acción contra las minas, y la percepción, sobre todo fuera del sector de la acción contra las minas, de que la ERAE es principalmente una actividad posterior al conflicto, dificultan su adopción, ya que normalmente se da prioridad a otras intervenciones para salvar vidas. Suele faltar colaboración intersectorial y planificación conjunta, lo que provoca que se omita la inclusión de la ERAE/PPC en la respuesta de emergencia. Esta exclusión es especialmente grave para los proveedores nacionales y locales, que se enfrentan a obstáculos para unirse a las reuniones de planificación humanitaria o de los grupos temáticos de actores de protección. Como destacó una persona entrevistada local, *"la eficacia de la coordinación depende de que las organizaciones locales participen desde el principio y de forma coherente, no sólo como ejecutoras, sino como socios en pie de igualdad en la estrategia."*¹³⁷ Como resultado, la ERAE y la PPC suelen estar ausentes de las estrategias y llamamientos de emergencia, lo que limita su visibilidad y financiación.

Sin embargo, existe un gran potencial para coordinar la ERAE/PPC con otros sectores, como la sanidad, la educación, el refugio y la atención de SMAPS, especialmente durante la fase inicial de una crisis, y para reforzar la participación de la ERAE/PPC en las plataformas de coordinación y en mecanismos intersectoriales. Algunos grupos temáticos de actores de protección han empezado a reconocer la importancia de la preparación y la autoprotección, y a abogar por la ERAE/PPC en la planificación de la respuesta humanitaria. La celebración periódica de talleres intersectoriales a nivel nacional puede ser una buena forma de facilitar el debate sobre cómo coordinar o respaldar la prestación de otros servicios esenciales durante las emergencias, incluida la distribución de dinero en efectivo y artículos no alimentarios, y de aclarar las funciones de liderazgo sectorial y organizativo.

Coordinación a través del Grupo temático de protección de la ONU (Protection Cluster) en respuesta al terremoto de Myanmar.

¹³³ Entrevista del 18 de marzo de 2025.

¹³⁴ Para Ucrania, véase HI, NPA, UDA (Ukrainian Deminers Association), [Conflict Preparedness & Protection Messages in Ukraine](#), 12 de diciembre de 2023.

¹³⁵ Nick Vovk, "Emergency Explosive Ordnance Risk Education: Lessons Learned from Ukraine," en [The Journal of Conventional Weapons Destruction](#), vol. 21, núm. 1, art. 5, 27 de marzo de 2024.

¹³⁶ Véase también CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, p. 49.

¹³⁷ ONGI, Gaza y Cisjordania. Entrevista del 8 de abril de 2025.

El 28 de marzo de 2025, un fuerte terremoto de magnitud 7,7 sacudió el centro de Myanmar, con epicentro cerca de Mandalay, la segunda ciudad del país. El seísmo causó una destrucción estructural generalizada, y los temblores se sintieron en los países vecinos. Muchas de las regiones afectadas por el terremoto estaban contaminadas con minas terrestres y ArtEx, y a los operadores de acción contra las minas les preocupaba que los artefactos pudieran haberse desplazado o haber quedado expuestos debido al terremoto y a los temblores posteriores, lo que suponía una grave amenaza para las operaciones de rescate, las poblaciones desplazadas y los civiles.¹³⁸ En respuesta a la emergencia, el Grupo temático de protección de la ONU, incluyendo el AoR de acción contra las minas, el AoR de protección de la infancia y el subgrupo de VG, proporcionó una actualización sobre el terremoto, proporcionando toda la información conocida y relevante para las organizaciones que trabajan en Myanmar, una lista de los principales riesgos de protección y recomendaciones para priorizar las respuestas de protección. Esta acción incluyó una evaluación de las amenazas de minas terrestres y ArtEx en las zonas afectadas y la difusión de mensajes urgentes sobre explosivos para las poblaciones afectadas y el personal humanitario. En Myanmar, la MA AoR actualizó los mensajes estándar de ERAE dirigidos a los agentes ajenos a la acción contra las minas, con el fin de sensibilizarlos sobre el peligro de los ArtEx durante la retirada de escombros, proteger a los niños y niñas del peligro de los ArtEx tras el terremoto y orientarlos sobre cómo ayudar a las personas atrapadas en los edificios dañados.¹³⁹ Los operadores de la acción contra las minas también ofrecieron formación y sesiones informativas sobre seguridad a las organizaciones humanitarias que respondieron al terremoto.¹⁴⁰ Este ejemplo ilustra cómo la coordinación intersectorial a nivel nacional puede garantizar que los riesgos de contaminación por ArtEx y conflicto cobren relevancia en otros sectores que responden a la emergencia, y que la ERAE se incluya en la respuesta de protección en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Los participantes en el taller de ERAE/PPC señalaron la importancia de realizar evaluaciones y planificaciones conjuntas, y de compartir asistencia técnica entre actores de ERAE/PPC y humanitarios para fundamentar una respuesta coordinada. "En Ucrania, diseñamos las evaluaciones de necesidades junto con los equipos de medios de subsistencia y protección, de modo que pudimos recopilar todos los datos pertinentes minimizando el esfuerzo que supone para comunidad."¹⁴¹

Recomendaciones: programa de acción

OCHA, agencias pertinentes de la ONU y operadores de ERAE/PPC:

- Han de integrar sistemáticamente la ERAE y la PPC en los paquetes de respuesta inicial y en la planificación interinstitucional de contingencias para garantizar que los mensajes de preparación lleguen a las comunidades en riesgo desde el inicio de la emergencia, especialmente en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

4.1.2 Enfoques integrados: integrar la ERAE/PPC en todos los sectores

"Hemos visto que integrar los mensajes de la PPC con iniciativas de protección dirigidas por la comunidad aumenta la aceptación y la relevancia a nivel local." ONGI, global.¹⁴²

Cuando las condiciones lo permiten, los operadores de la acción contra las minas combinan los mensajes de ERAE y de PPC en formatos de sesión conjunta. Este enfoque refleja que los civiles a menudo experimentan la contaminación y los ataques activos simultáneamente o en rápida sucesión. También ayuda a reducir la fatiga del mensaje y la insensibilización, evitando sesiones informativas repetitivas y permitiendo a los facilitadores adaptarse a la evolución de los riesgos en tiempo real. En Ucrania, los facilitadores informaron de que combinaban ERAE y PPC utilizando una mezcla de materiales informativos, educativos y de comunicación, incluyendo vídeos y debates

¹³⁸ Véase Myanmar Information Management Unit (MIMU), [Myanmar Earthquake 2025](#), 2025.

¹³⁹ Myanmar AoR, [Earthquakes: Key EORE Messages for General Dissemination](#), 22 de abril de 2025.

¹⁴⁰ ONGI, Myanmar, entrevista del 21 de marzo de 2025.

¹⁴¹ ONGI, Ucrania, entrevista del 19 de marzo de 2025.

¹⁴² Entrevista del 12 de mayo de 2025.

basados en situaciones de ejemplo. En Myanmar, los conjuntos de herramientas modulares permitieron a los equipos sobre el terreno ajustar los mensajes en función de si las comunidades se enfrentaban a bombardeos activos o a la contaminación posterior a los ataques.

En muchos contextos, la ERAE se financia y se ejecuta como una actividad integrada junto con otros pilares de la acción contra las minas, como el desminado, la prospección y la asistencia a las víctimas. Esto puede ser especialmente beneficioso, ya que las poblaciones afectadas reciben mensajes de seguridad a la vez que son testigos de los avances en la retirada de artefactos explosivos o reciben apoyo como víctimas, lo que puede contribuir a reducir los comportamientos de alto riesgo. La necesidad de una mayor integración con la asistencia a las víctimas se puso de relieve en Ucrania, Gaza y Myanmar, donde las organizaciones pusieron a prueba equipos multidisciplinares que combinaban la educación sobre riesgos, la identificación de las víctimas y la remisión de casos. Esto concuerda con el párrafo 4.5 de la Declaración política, que pide a los Estados que *"proporcionen, faciliten o apoyen la asistencia a las víctimas, incluidos los heridos, los supervivientes, las familias de los muertos o heridos y las comunidades afectadas"*, lo que refleja las obligaciones de la CPMAP y la CMR. Los participantes en el taller hicieron hincapié en la necesidad de reforzar las sinergias entre la ERAE/PPC y la asistencia a las víctimas, garantizando que las víctimas de armas explosivas sean sistemáticamente identificadas y derivadas para recibir apoyo. Esto contribuiría aún más a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Integración de ERAE/PPC con otros pilares de la acción contra las minas.

En varios contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la ERAE y la PPC se han integrado con éxito en las actividades de desminado, prospección y asistencia a las víctimas para reducir los riesgos en las comunidades afectadas. En Ucrania, el programa ERAE/PPC se llevó a cabo junto con el desminado de tierras agrícolas a través de una iniciativa conjunta del PMA y la FAO, en la que los facilitadores también remitieron a los agricultores a un plan nacional de compensación de tierras. En Gaza, HI trabajó con los puntos focales de los campos de desplazados internos y los equipos de EAE para identificar y garantizar rutas alternativas seguras después de que la contaminación bloqueara el acceso a una fuente de agua. Esto se complementó con sesiones de ERAE específicas y derivaciones a servicios esenciales. *"Antes de la ruptura del alto el fuego, nuestros equipos llevaron a cabo actividades de educación sobre riesgos y EAE para un lugar en el que el acceso a la fuente de agua estaba bloqueado por la contaminación con ArtEx. El equipo de EAE despejó y verificó una ruta más larga y segura, y los puntos focales del campamento promovieron activamente su uso. Incluso nos volvían a llamar para sesiones de ERAE adicionales cada vez que llegaba gente nueva. Fue increíble ver lo bien que funcionó esa integración."* – ONGI, Gaza, Palestina.¹⁴³

La integración de la ERAE y la PPC en sectores humanitarios más amplios, como la sanidad, la educación, el alojamiento y la atención de SMAPS, puede ampliar significativamente su alcance y relevancia, especialmente durante las primeras fases de la respuesta a las crisis. Aunque algunos agentes de protección se han mostrado reticentes a colaborar con ERAE/PPC debido a las barreras técnicas que perciben, la colaboración con agentes ajenos a la acción minera está aumentando.¹⁴⁴ Si se les presta apoyo con las herramientas, la orientación y la supervisión adecuadas, estas asociaciones permiten que los mensajes lleguen a las comunidades desatendidas y refuercen los resultados transversales en materia de protección. La integración de la ERAE/PPC en iniciativas multisectoriales o en la prestación conjunta de servicios ha demostrado su eficacia a la hora de abordar los diversos riesgos a los que se enfrentan los civiles afectados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Integración de la ERAE/PPC con otros sectores.

¹⁴³ Entrevista del 19 de marzo de 2025.

¹⁴⁴ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, pp. 49-53.

La integración de la ERAE/PPC en respuestas sectoriales más amplias puede garantizar que los mensajes lleguen a aquellos que, de otro modo, podrían quedar excluidos, al tiempo que se armonizan los mensajes junto con los servicios críticos:

* Sanidad: En múltiples contextos, la ERAE/PPC se ha impartido junto con clínicas médicas móviles o durante distribuciones humanitarias de alimentos y kits de higiene, garantizando el acceso de las comunidades que reciben ayuda esencial.

* Educación: En Ucrania, la ERAE se ha integrado en la programación escolar a través de formatos dirigidos por jóvenes y con base artística. En Myanmar, las sesiones se imparten en redes de protección de la infancia y espacios acogedores para los niños, ayudándoles a comprender las amenazas y a adoptar comportamientos seguros. En el Líbano, la organización local SHEILD elaboró materiales de ERAE/PPC adaptados al currículo escolar nacional para reforzar los comportamientos de preparación y protección entre los niños y niñas: "Trabajamos con el Ministerio de Educación para introducir mensajes de ERAE en los módulos de educación cívica. Los docentes reciben formación para presentar los contenidos de forma que conecten con la realidad cotidiana de los alumnos, especialmente de los que viven cerca de las fronteras o en las zonas afectadas." – ONG local, Líbano.¹⁴⁵

* SMAPS y protección: En Ucrania, la Ukrainian Deminers Association (UDA) se asoció con una organización de SMAPS para reforzar su capacidad de apoyo a la población civil traumatizada y estresada, ampliando la capacidad del equipo de intervenir con seguridad en poblaciones de riesgo. En Gaza y el Líbano, los agentes integraron la ERAE/PPC en las sesiones de apoyo psicosocial, lo que contribuyó a garantizar que los mensajes llegaran a las personas más expuestas a ArtEx y a los ataques en curso.

* Gestión del lugar: En Gaza, la RDC integró la ERAE en sus actividades de gestión del sitio mediante la coordinación de servicios, infraestructura y participación de la comunidad en entornos de desplazamiento. Al trabajar con los comités locales responsables del mantenimiento de la infraestructura de agua, saneamiento y refugio, los proveedores de ERAE llegaron a las personas con mayor riesgo de encontrarse con ArtEx durante las tareas cotidianas. Esta integración mejoró la concienciación, redujo la exposición y garantizó una prestación más segura de los servicios esenciales en un contexto de gran volatilidad.¹⁴⁶

* Los enfoques integrados apoyan el avance de los programas nacionales y globales hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa Mujeres, paz y seguridad, y la Nueva Agenda de Paz.

Recomendaciones: programa de acción

Estados, MA AoR / GPC:

- Integrar la ERAE/PPC en las plataformas de protección y otras plataformas de coordinación, también a través de la planificación conjunta y las oportunidades de financiación. Alinear los esfuerzos con programas mundiales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el programa Mujeres, paz y seguridad y la Nueva Agenda de Paz, y promover la ERAE/PPC en los foros pertinentes de EWIPA y en el marco de la CPMAP/CMR.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y autoridades nacionales de acción contra las minas:

- Han de potenciar las sinergias entre la ERAE/PPC y la asistencia a las víctimas para que los supervivientes de armas explosivas se beneficien del mismo apoyo y servicios que los supervivientes de ArtEx, y para promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁴⁵ Entrevista del 7 de abril de 2023.

¹⁴⁶ DRC (Consejo Danés para los Refugiados), [Gaza: One response, shared impact: integrating explosive ordnance risk education in site management](#), junio de 2025.

Operadores de ERAE/PPC, agencias de la ONU y MA AoR / GPC:

- Han de formar a otros actores humanitarios, incluidas las organizaciones locales, en la prestación de ERAE/PPC, para integrarla en el suministro más amplio de ayuda o protección (por ejemplo, en distribuciones de alimentos, atención de SMAPS o clínicas móviles)

4.2 Promover un liderazgo local y sostenible

4.2.1 Apropiación nacional y localización sostenible

La Declaración política acoge con satisfacción los esfuerzos para empoderar, amplificar e integrar la voz de todos los afectados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas (párrafo 1.10), y es responsabilidad de los Estados garantizar que se avance en este sentido, especialmente en el contexto actual de recortes globales de financiación y de creciente oposición en algunos entornos a las iniciativas que promueven la igualdad de género y la diversidad. El párrafo 4.6 pide a los Estados que faciliten la cooperación y la asistencia entre las partes interesadas pertinentes, garantizando que los socios locales reciban un apoyo significativo en lugar de tener que asumir responsabilidades en solitario. Estos compromisos reflejan la importancia de la apropiación nacional, tal y como se subraya en la CPMAP y la CMR. Se espera que los Estados lideren esfuerzos inclusivos e impulsados a nivel local, y que los socios internacionales los apoyen mediante la cooperación práctica y la asistencia sostenida.¹⁴⁷ Para defender estos principios, es esencial reflexionar sobre cómo se puede posicionar, dotar de recursos y adaptar mejor la ERAE/PPC a los entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Las autoridades nacionales y locales son facilitadoras esenciales de la localización y la apropiación de las políticas. Su liderazgo puede fomentar sistemas sostenibles de ERAE/PPC mediante su integración en las estrategias y políticas nacionales. Sin embargo, muchas partes interesadas nacionales, incluidas las ANAM, se enfrentan a obstáculos estructurales para el liderazgo, que incluyen asignaciones presupuestarias insuficientes y escasa experiencia en la participación política, lo que dificulta su capacidad para ampliar o influir en la estrategia.¹⁴⁸ El mapeo de sectores ERAE del CIDHG de 2024 destacó que las partes interesadas nacionales y regionales a menudo tienen una exposición limitada a las labores de defensa y políticas, y que las ANAM en particular necesitan apoyo para desarrollar estrategias claras de recaudación de fondos y movilización de recursos.¹⁴⁹

Para rectificar estas lagunas, los entrevistados abogaron por modelos de asociación institucional a largo plazo, basados en evaluaciones compartidas y en el desarrollo conjunto de capacidades, que no se limiten a la formación técnica, sino que incluyan los recursos humanos, las finanzas, las adquisiciones, la salvaguardia y la supervisión. Las ANAM y las autoridades nacionales competentes deberían estar facultadas para facilitar la integración de la ERAE/PPA en los sistemas y políticas nacionales, fomentar la transferencia de conocimientos de las ONGI a los actores nacionales y compartir las iniciativas locales que hayan tenido éxito en los foros mundiales para dar forma a los procesos de localización.

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, la Acción 1 del Plan de Acción de la CPMAP Siem Reap-Angkor 2025-2029: "Demostrar altos niveles de apropiación, asociación y coordinación a escala nacional, integrando las actividades de aplicación de la Convención en los planes, estrategias y presupuestos nacionales de desarrollo, incluidos los relativos a la reducción de la pobreza, la respuesta humanitaria, la salud física y mental, la igualdad de género, la inclusión de las personas con discapacidad, la consolidación de la paz, los derechos humanos, la adaptación al cambio climático, la protección y mejora del medio ambiente y/o la reducción del riesgo de catástrofes, según proceda." [Borrador del Plan de Acción Siem Reap-Angkor 2025-2029](#), quinta conferencia de revisión de los Estados firmantes de la CPMAP, noviembre de 2024, p. 3.

¹⁴⁸ Véase CIDHG, [National ownership and localization: progress, challenges, and future directions under the Anti-Personnel Mine Ban Convention](#), noviembre de 2024, pp. 2-3.

¹⁴⁹ CIDHG, [EORE Sector Mapping and Needs Analysis](#), octubre de 2024, pp. 13 y 15.

Líbano: fomento de la apropiación nacional en la adaptación de la acción contra las minas a las realidades de los entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

En respuesta a la escalada del conflicto y a los desplazamientos desde finales de 2023, el LMAC demostró su liderazgo institucional al trabajar con socios internacionales y locales para adaptar la programación de la acción contra las minas a los contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Basándose en evaluaciones rápidas, el LMAC coordinó la integración de la PPC en las actividades ERAE existentes, reconociendo la necesidad de medidas de protección más amplias en las zonas de alto riesgo. A través de este proceso dirigido a nivel nacional, y en asociación con ONG internacionales y locales, el LMAC acreditó una formación a medida, estandarizó los mensajes y equipó a los equipos sobre el terreno, previamente formados en ERAE, para llevar a cabo intervenciones combinadas de ERAE/PPC que respondieran a las amenazas cambiantes. Aunque la PPC todavía no está incluida formalmente en la estrategia de acción contra las minas del Líbano, las acciones del LMAC ilustran cómo las autoridades nacionales pueden abogar por la aplicación de ERAE/PPC mediante enfoques de colaboración. *"Juntos, reforzamos la resiliencia y salvamos vidas cuando más importa."* – Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC).¹⁵⁰ La experiencia del LMAC muestra la viabilidad de adaptar la programación de la acción contra las minas para satisfacer las nuevas necesidades de protección en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas y demuestra el papel que puede desempeñar el liderazgo nacional para garantizar respuestas oportunas, pertinentes y centradas en la comunidad.

Los Estados también deben institucionalizar la ERAE/PPC dentro de los sistemas nacionales de RRC y de preparación humanitaria, garantizando que se asignen suficientes recursos públicos para sostener esta integración. Proporcionar apoyo a largo plazo para desarrollar el liderazgo institucional puede ayudar a garantizar la sostenibilidad de la ERAE/PPC y permitir que las autoridades nacionales se conviertan en líderes de protección en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas. Los entrevistados también insistieron en la necesidad de reforzar la representación local en las plataformas de coordinación, y consideraron que tener ONG o ANAM copresidiendo las reuniones de la MA AoR sería un paso práctico hacia un mayor liderazgo institucional.

Aunque los compromisos de localización han ganado visibilidad en las narrativas humanitarias, siguen contando con escasos recursos. Según Landmine Monitor, menos del 1 % del total de la ayuda internacional para la acción contra las minas se destinó directamente a organizaciones nacionales y locales en 2023, frente al 46 % que recibieron las ONGI.¹⁵¹ Persisten tendencias similares en el sector humanitario en general, donde la financiación directa a entidades interesadas nacionales y locales se mantiene en un nivel bajo (4,3 % de las contribuciones totales) en comparación con los objetivos del Gran Pacto (25 %).¹⁵² Es necesario garantizar que las organizaciones locales estén incluidas y cuenten con recursos. Los Estados deben crear un entorno propicio para las OSC y comprometerse a adoptar medidas prácticas que reconozcan el liderazgo de la sociedad civil local, no solo como socios en la ejecución, sino como coestrategas en la protección de la población civil en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Recomendaciones: programa de acción

¹⁵⁰ Entrevista del 27 de marzo de 2025 y presentación realizada por el Centro de Acción contra las Minas del Líbano (LMAC) durante el taller de ERAE/PPC en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas (en inglés: EORE/CPP EWIPA Workshop), 11-12 de junio de 2025.

¹⁵¹ ICBL-CMC (2024), [Landmine Monitor 2024](#), pp. 109-110.

¹⁵² Development Initiatives, [Falling short? Humanitarian funding and reform](#), octubre de 2024, pp. 21-23. El Gran Pacto, acordado en 2016 en Estambul, tenía como objetivo reformar la prestación de ayuda humanitaria, entre otras cosas garantizando más apoyo y financiación para los equipos de respuesta locales y nacionales. Véase Comité Permanente entre Organismos de la ONU, [The Grand Bargain](#), mayo de 2016.

Estados y autoridades nacionales de acción contra las minas (ANAM):

- Han de establecer mecanismos para supervisar e informar sobre los avances en la facilitación de la cooperación y la asistencia para ERAE/PPC, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de la CPMAP y la CMR, y con los compromisos contraídos en virtud de los párrafos 4.6 y 4.7 de la Declaración política. Esto incluye facilitar el papel de los actores locales, promover asociaciones inclusivas y documentar los esfuerzos para apoyar la apropiación nacional y la sostenibilidad.

Operadores de ERAE/PPC, CIDHG, ONU y autoridades nacionales de acción contra las minas:

- Han de reforzar la incidencia de la ERAE y la PPC en los entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas mostrando su importancia para las ANAM, las historias de éxito, y utilizando iniciativas de datos colaborativas e innovadoras para informar los debates globales y comprometerse con las partes interesadas pertinentes.

Estados donantes:

- Han de establecer mecanismos para financiar directamente a las organizaciones nacionales en materia de ERAE/PPC, también para fomentar los esfuerzos de preparación/acción anticipada en contextos de uso de armas explosivas en zonas pobladas y la cooperación técnica.

4.2.2 Liderazgo de la sociedad civil y representación de los grupos según DGE

"El potencial de las organizaciones locales es considerable. Requiere una financiación continua y sostenible. No puedes hacer un curso de formación y luego dejarlo y seguir adelante." ONGI, Myanmar.¹⁵³

La sociedad civil local, incluidas las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer, las organizaciones dirigidas por mujeres, las redes de jóvenes, las organizaciones de personas con discapacidad y los grupos comunitarios, desempeña y puede desempeñar un papel fundamental en la aplicación de ERAE y PPC, y podría haber un mayor liderazgo de la sociedad civil en los contextos nacionales.

Las OSC nacionales y locales aportan una valiosa experiencia al sector de la acción contra las minas. Los entrevistados señalaron que, en muchos contextos, las iniciativas de ERAE y PPC dirigidas por la comunidad participan en la elaboración de estrategias, la identificación de prioridades y la adaptación del contenido a las realidades locales. Las ONGI colaboran cada vez más con las OSC en reconocimiento de su mayor alcance social. Como explicó uno de los entrevistados, *"en Ucrania, estamos estudiando posibles asociaciones con organizaciones paraguas para llegar a diversos grupos, incluidas las personas con discapacidad y las comunidades romanés."*¹⁵⁴

Ucrania: mujeres líderes en ERAE/PPC.

En Ucrania, las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer llevan activas desde la década de 1990 y son agentes bien establecidos en la sociedad civil. Su fuerte presencia en la comunidad, incluso entre personas con discapacidades, veteranos, supervivientes, jóvenes y ancianos, las sitúa como socias clave para garantizar una educación inclusiva sobre riesgos. Muchas de ellas también prestan servicios especializados, como los de SMAPS, protección contra la explotación y el abuso sexuales (PEAS) y apoyo contra la VG, lo que los convierte en aliados obvios a la hora de vincular la acción contra las minas con esfuerzos de protección más amplios, incluido el programa Mujeres, paz y seguridad. Tras la invasión rusa a gran escala de febrero de 2022, muchas de estas organizaciones tuvieron que ampliar sus actividades para responder a las nuevas necesidades de las poblaciones

¹⁵³ Entrevista del 21 de marzo de 2025.

¹⁵⁴ ONGI, Ucrania. Entrevista del 25 de abril de 2025.

afectadas. Las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos de la mujer y las dirigidas por mujeres, contribuyen ahora a la adopción de enfoques más integradores en materia de ERAE/PPC. Por ejemplo, la organización feminista NGO Girls, certificada por el Centro Ucraniano de Acción contra las Minas, integra la ERAE en iniciativas de educación y protección de la infancia, sobre todo en zonas recientemente accesibles. Llegan a las comunidades a través de guarderías, escuelas y distribuciones humanitarias. En colaboración con la Fédération Suisse de Déminage (FSD), NGO Girls también ha publicado recientemente un estudio de investigación sobre las barreras y oportunidades para las mujeres en el desminado humanitario.¹⁵⁵ "Trabajamos sobre todo con mujeres y niñas y con grupos de personas vulnerables. Decidimos que podemos poner de nuestra parte para implicar más a las mujeres en la acción contra las minas... Sabemos que no hay muchas mujeres en el trabajo operativo, y tampoco son capaces de ver las oportunidades que ofrece este sector si no tienen los conocimientos necesarios" – NGO Girls, organización local, Ucrania.¹⁵⁶

Sin embargo, hay que abordar los obstáculos a la participación de las OSC. Los entrevistados, incluidos los representantes locales, señalaron los limitados puntos de entrada de las organizaciones ajenas a la acción contra las minas para participar de forma significativa en la ERAE y la PPC. Esto se debe a menudo a la percepción de que la acción contra las minas es excesivamente técnica y se rige por protocolos rígidos, y se hace eco de los retos identificados en la sección 3.2.1, en que las preocupaciones por temas de certificación y la responsabilidad limitan la participación local. En algunos casos, las OSC tienen dificultades para participar en las reuniones sectoriales debido al idioma, a los gastos de viaje o a la falta de reconocimiento. Una ONG internacional entrevistada señaló que "incorporar las OSC a los espacios de coordinación de la acción contra las minas sigue siendo un reto. A menudo están ausentes de las reuniones estratégicas, lo que limita las perspectivas integradoras."¹⁵⁷ Se están haciendo algunos esfuerzos para solucionarlo; por ejemplo, la MA AoR de Myanmar utiliza ahora la traducción simultánea y celebra reuniones subregionales para facilitar las aportaciones de la población local.¹⁵⁸

Muchas OSC locales y nacionales carecen de reconocimiento institucional, vías de acreditación o financiación estable, una cuestión estructural también tratada en la sección 4.2.1 en relación con las partes nacionales interesadas. En entornos con un espacio restringido para la sociedad civil, las organizaciones locales también se enfrentan a amenazas que van más allá de las armas explosivas y de la contaminación, como el acoso, las detenciones y la violencia.

La financiación sigue siendo una preocupación clave. Las OSC pequeñas suelen tener dificultades con el cumplimiento de las normas por parte de los donantes, la presentación de informes y las labores de salvaguardia. Los participantes en el taller pidieron que se simplificaran los mecanismos de subvención y las vías de financiación directa para las organizaciones locales, especialmente para la preparación y la acción anticipatoria. En entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas, la flexibilidad y el apoyo sostenido son esenciales. Los fondos humanitarios locales, como el NEAR Change Fund, proporcionan una financiación flexible y adaptada al contexto que permite a las OSC locales y nacionales responder rápidamente a las necesidades emergentes y asignar los recursos allí donde más se necesitan.¹⁵⁹

Una encuesta realizada en el marco del llamado reajuste humanitario concluyó que los actores locales y nacionales deberían impulsar y configurar el reajuste según sus propias prioridades,

¹⁵⁵ NGO Girls también produjo un [podcast](#) en el que se entrevistaba a mujeres que trabajan con la organización de acción contra las minas The HALO Trust.

¹⁵⁶ Presentación realizada por NGO Girls durante el taller ERAE/PPC en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas (en inglés: EORE/PPC EWIPA Workshop), 11-12 de junio de 2025. Véase también el sitio web de NGO Girls, <https://divchata.org/en/>.

¹⁵⁷ ONGI, Gaza y Cisjordania, Palestina. Entrevista del 11 de abril de 2025.

¹⁵⁸ Myanmar Protection Cluster, [Myanmar Protection Analysis update: Update on Protections, Trends, Risks and Protection Situation, January-December 2024](#), enero-diciembre de 2024, p.12.

¹⁵⁹ NEAR (Network for Empowered Aid Response), <https://www.near.ngo/solutions>. Para más ejemplos de fondos humanitarios mancomunados dirigidos a nivel local, véase Development Initiatives, [Falling short? Humanitarian funding and reform](#), octubre de 2024, p. 25. Véase <https://www.near.ngo/>.

porque son quienes mejor conocen a sus comunidades y saben cómo centrarlas en las respuestas humanitarias.¹⁶⁰ Como escribió uno de los encuestados: "[Los agentes locales ya no quieren ser simples invitados a la mesa de toma de decisiones: quieren ser coarquitectos.](#)"¹⁶¹

Recomendaciones: programa de acción

Estados donantes y agencias de la ONU:

- Han de fomentar la localización, exigiendo flujos de financiación que asignen recursos a los agentes comunitarios, también mediante mecanismos simplificados de subvención. Asimismo, han de dar prioridad a la financiación flexible y plurianual de iniciativas ERAE/PPC dirigidas por la comunidad en entornos de uso de armas explosivas en zonas pobladas.

Estados donantes, la MA AoR y otras plataformas de coordinación:

- También han de dar prioridad a la financiación de organizaciones dirigidas por personas en grupos vulnerables de DGE y por supervivientes, y garantizar su inclusión en el diseño de estrategias, los marcos de supervisión y los mecanismos de coordinación.

¹⁶⁰ El 2 % de quienes respondieron a la encuesta pertenecían a la MA AoR.

¹⁶¹ UN OCHA, [Local and National Actors Speak Out on the Future of the Humanitarian System](#), mayo de 2025.

Publicado por Handicap International – Humanity & Inclusion

Página web: <http://www.hi.org>

Este documento se ha elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Las opiniones aquí expresadas no reflejan en modo alguno la opinión oficial de dichos organismos.



Funded by
the European Union

Publicado por primera vez en agosto de 2025, © Handicap International.

Handicap International está registrada en Francia con las siguientes referencias: Núm. SIRET: 519 655 997 00038 - Código APE: 9499Z.

Esta publicación está protegida por derechos de autor, pero puede reproducirse por cualquier método sin tasas ni autorización previa con fines didácticos, pero no para su reventa. Para la reproducción en cualquier otra circunstancia, deberá obtenerse la autorización previa por escrito del editor, que podrá exigir el pago de una tasa por ello.

Foto de portada: Sesiones de educación sobre riesgos en el norte de Gaza organizadas por HI.

© K. Nateel / HI