

Rindiendo cuentas en Siria: sobre las medidas de *accountability* y las negociaciones en torno a la paz. Un análisis de la actuación de la comunidad internacional a la luz del derecho penal internacional

Michelle Reyes Milk*

1. Antecedentes y naturaleza del conflicto armado en Siria

En marzo de 2011, mientras el mundo entero ponía su atención sobre los eventos que se desarrollaban en Libia, y el Consejo de Seguridad condenaba la brutalidad de aquellos hechos a través de la adopción de la resolución 1970 (2011) que incluía, entre otros puntos, la remisión de la situación de Libia a la Corte Penal Internacional (en adelante CPI), la situación de Siria mostraba signos poco alentadores. Así, frente a crecientes alegatos en torno a la comisión de crímenes internacionales en Siria, sobre todo tras la brutal represión de manifestaciones contra el gobierno de Bashar al-Assad en Damasco y Deraa¹, la comunidad internacional se hacía de la vista gorda.

Muchos consideran que entre las diversas razones que llevó a la comunidad internacional —y en particular al Consejo de Seguridad— a actuar de modo diferenciado en Siria frente a su actuación ante Libia se encuentra una desconfianza generada tras la actuación de la OTAN en este último país, producto de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, donde existen opiniones de que la OTAN actuó más allá de su mandato derivado de dicha resolución. No obstante, como analizaremos en las siguientes líneas, diversos obstáculos jurídicos y sobre todo políticos han resultado

* Las opiniones vertidas en este artículo son atribuibles únicamente a la autora y no representan, necesariamente, una posición de la Coalición por la Corte Penal Internacional.

¹ Véase <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14703995>

en el mantenimiento de una situación humanitaria de extrema gravedad en Siria y de pocas opciones en el campo de la lucha contra la impunidad o *accountability*.

De este modo, tras las manifestaciones en Damasco y Deraa iniciadas en marzo de 2011, la llamada Primavera Árabe contribuiría a la expansión de las protestas a lo largo del territorio sirio, dando finalmente lugar a un conflicto armado no internacional que enfrenta hoy fuerzas del régimen de Bashar al-Assad y fuerzas opositoras organizadas en torno al Consejo Nacional Sirio (o CNS), creado en julio de 2011 en Estambul. El conflicto se desarrolla en el contexto de una sociedad heterogénea, de composición diversa que incluye a una mayoría sunita y una minoría étnica alawita (que se desprende de los chiitas), la cual ocupa los cargos de poder. También existen grupos cristianos y kurdos dentro de la sociedad siria, un verdadero mosaico etnográfico.

El conflicto armado en Siria tiene más de dos años de duración y ha sido el escenario de graves violaciones a los derechos humanos que se configuran como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, en violación de diversas normas del derecho internacional humanitario (en adelante DIH) así como del derecho penal internacional (en adelante DPI), incluyendo el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Cabe precisar que en mayo de 2012 el Comité Internacional de la Cruz Roja calificó la situación en Siria como un conflicto armado no internacional al reunirse en Siria, según dicha organización, tres condiciones para poder constatar la existencia de un conflicto armado: intensidad, duración y nivel de organización de los grupos armados que se enfrentan al gobierno (en el caso de Siria, las fuerzas rebeldes)². Cabe recordar que el concepto de 'intensidad' requiere un nivel de violencia que vaya más allá de los actos de violencia aislados y esporádicos, mientras que el nivel de organización apunta a la posibilidad de que el grupo pueda llevar a cabo operaciones sostenidas en el tiempo y con una planificación de por medio. En esta medida, resulta pertinente hacer alusión a lo precisado por el Tribunal de Primera Instancia I de la CPI en su decisión del 14 de marzo de 2012, en la cual condenó al líder guerrillero congolés Tomás Lubanga por el crimen de guerra de alistar y reclutar a menores de quince años. En dicha sentencia, el Tribunal precisó lo siguiente respecto a los elementos necesarios para la configuración de un conflicto armado de carácter no internacional:

It is argued a non-international armed conflict is established when States have not resorted to armed force and i) the *violence is sustained* and has reached a certain degree of *intensity*, and ii) armed groups with some degree of *organisation*, including the

² Véase <http://www.reuters.com/article/2012/05/08/us-syria-redcross-idUSBRE8470D920120508>

capability of imposing discipline and the ability to plan and carry out sustained military operations, are involved³. (El énfasis es nuestro)

Asimismo, el Tribunal se refirió al elemento de duración al remitirse al artículo 8.2.f del Estatuto de Roma, al precisar que «Article 8(2)(f) of the Statute stipulates that the conflict must be «protracted» for these purposes»⁴.

Ahora bien, es importante recordar que a la fecha Siria no es parte del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y, como tal, la CPI no tiene jurisdicción sobre Siria. No obstante, este país firmó el Estatuto de Roma el 29 de noviembre de 2000, y como Estado signatario no se encuentra obligado por el Estatuto como Estado Parte. Sin embargo, resulta relevante traer a colación lo apuntado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos respecto a las obligaciones de Siria como Estado signatario, al precisar que «Despite non-ratification, the Syrian Arab Republic is still obliged to refrain from acts that would «defeat the objects and purpose of [the] treaty» according to the Vienna Convention on the Law of Treaties (art. 18), to which the State acceded in 1970»⁵.

Ante esta situación, y siguiendo los parámetros del artículo 13.b del Estatuto de Roma⁶, la única manera en que la CPI tendría jurisdicción para investigar los presuntos crímenes bajo su mandato cometidos en Siria sería tras una remisión por parte del Consejo de Seguridad, situación sumamente improbable tras los anuncios públicos de la Federación Rusa y la República Popular China de que ejercerían su derecho al veto ante una disposición de remisión a la CPI.⁷ Si bien esto se presenta como un

³ Tribunal de Primera Instancia I, *Situation In The Democratic Republic Of The Congo. In The Case Of The Prosecutor V. Thomas Lubanga Dyilo*, sentencia del 14 de marzo de 2012, pár. 506.

⁴ Ídem. El artículo 8.2.f precisa lo siguiente: «El párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional y, por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado *prolongado* entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos». (El énfasis es nuestro).

⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 15 Sesión, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Siria*, 15 de setiembre de 2011, Documento A/HRC/18/53, pár. 15.

⁶ Artículo 13. «Ejercicio de la competencia: La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;
b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o
c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.

⁷ Cabe recordar que de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, únicamente Francia y el Reino Unido son partes del Estatuto de Roma.

obstáculo jurídico para el ejercicio de la jurisdicción de la CPI, es una situación que pone de manifiesto los matices políticos de las relaciones internacionales, a la vez que resalta el principio de *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. La incapacidad de la Fiscalía de la CPI de abrir una investigación en Siria también ha sido enfatizada por la propia fiscal de la CPI, Fatou Bensouda⁸.

Al respecto, cabe indicar que a la fecha el Consejo de Seguridad ha remitido dos situaciones a la CPI. La primera de ellas se refirió a la remisión de la situación de Darfur, Sudán, la cual se facultó mediante la adopción de la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, emitida el 31 de marzo de 2005. La segunda situación se trató de la remisión de Libia, remitida por el Consejo el 26 de febrero de 2011 cuando adoptó, de forma unánime, la Resolución 1970 (2011) la cual, entre otras acciones, «decide remitir la situación imperante en la Jamahiriya Árabe Libia desde el 15 de febrero de 2011 al Fiscal de la Corte Penal Internacional»⁹.

2. Las evidencias en torno a la comisión de crímenes internacionales.

Análisis a la luz del derecho penal internacional y derecho internacional humanitario

Diversas fuentes provenientes tanto de organizaciones internacionales como organizaciones de la sociedad civil han apuntado a la comisión de crímenes internacionales por parte de los distintos actores involucrados en el conflicto armado. No obstante, la mayoría de los informes concluyen contundentemente que las fuerzas del régimen de al-Assad albergarían el mayor grado de responsabilidad por tales acciones. Como resultado de estas, se presenta una de las peores crisis humanitarias del nuevo milenio, que arroja unas cifras desgarradoras: en los últimos dos años y medio se calcula que han muerto entre 100 000 y 120 000 personas¹⁰; un cuarto de la población siria se encuentra hoy desplazada; y más de un millón y medio de personas han buscado refugio, principalmente en Turquía, Jordania y Líbano¹¹.

⁸ Entrevista a Fatou Bensouda, ICC's new prosecutor says court cannot act on Syria without U.N. referral <http://www.alarabiya.net/articles/2011/12/13/182294.html>

⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, resolución 1970 (2011), 26 de febrero de 2011.

¹⁰ La Comisión de Investigación de Siria estimó, el 16 de agosto de 2013, tras la presentación de su sexto informe sobre Siria, que a la fecha se han dado decenas de miles de muertos.

¹¹ Al respecto véase Global Solutions, *Statement on U.S. policy toward Syria*, disponible en <http://globalsolutions.org/files/public/documents/GS-Syria-statement-9-13-2013.pdf>

Véase también intervención de S.E. François Hollande, Presidente de la República de Francia, durante el Debate General de la 68° de la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponible en http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/FR_en.pdf

En esta medida, los informes apuntan a la comisión de diversos crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En particular, cabe hacer alusión a las conclusiones de la Comisión Internacional Independiente de investigación sobre la República Árabe de Siria (en adelante «Comisión de Investigación sobre Siria» o «Comisión de Investigación»)¹², la cual, en su sexto informe adoptado el 16 de agosto de 2013, destacó lo siguiente:

Las fuerzas gubernamentales y progubernamentales han seguido llevando a cabo ataques constantes contra la población civil, y cometiendo actos de asesinato, tortura, violación sexual y desaparición forzada como crímenes de lesa humanidad. Han sitiado barrios y los han sometido a bombardeos indiscriminados. Las fuerzas gubernamentales han cometido violaciones graves de los derechos humanos y crímenes de guerra como tortura, toma de rehenes, asesinato, ejecución sin el debido proceso, violación, ataque contra bienes protegidos y saqueo.

Los grupos armados antigubernamentales han cometido crímenes de guerra como asesinato, ejecución sin el debido proceso, tortura, toma de rehenes y ataques contra bienes protegidos. Han sitiado y bombardeado indiscriminadamente barrios civiles.

Los grupos armados antigubernamentales y los grupos armados curdos han reclutado a niños soldados y los han utilizado en las hostilidades.

Los autores de estos crímenes y violaciones, de todas las partes, actúan en contravención del derecho internacional. No temen a la exigencia de responsabilidades. Es imperativo que sean remitidos a la justicia¹³.

Los resultados arrojados por la Comisión de Investigación apuntan a la comisión de crímenes que no se dan de modo aislado sino que constituyen, por su generalidad o sistematicidad, crímenes de lesa humanidad.

Dado el contexto en el que se han cometido, estamos también ante casos de crímenes de guerra. Esta caracterización se encuentra respaldada no solo por las conclusiones de la Comisión de Investigación sino también por el alto comisionado de

La Comisión de Investigación de Siria calcula que seis millones de sirios se han visto forzados a abandonar su hogar desde que se inició el conflicto. Véase <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13708&LangID=E>

¹² La Comisión de Investigación de Siria fue establecida el 22 de agosto de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU mediante su resolución S-17/1. El mandato de la Comisión consiste en investigar todas las presuntas violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas a partir de marzo de 2011 en la República Árabe Siria. Asimismo, la Comisión está facultada a investigar los hechos y circunstancias que han dado lugar a tales violaciones y, en la medida de lo posible, identificar a los presuntos responsables con el fin de juzgar a los autores de tales violaciones, incluyendo autores de crímenes internacionales. Para mayor información ver <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/AboutCol.aspx>

¹³ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46 Resumen Ejecutivo.

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁴ y el Secretario General de las Naciones Unidas¹⁵, entre otras autoridades.

En el caso de los crímenes de guerra, muchos de los crímenes reportados se encuentran prohibidos por el artículo 8 del Estatuto de Roma que crea la CPI, del cual Siria no es parte pero que recoge varias disposiciones del derecho internacional humanitario consuetudinario, tales como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 (ratificados por Siria) y las Normas consuetudinarias sobre el DIH¹⁶. Al respecto, resulta pertinente traer a colación lo precisado por la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua vs. Estados Unidos), donde recalcó el carácter consuetudinario del artículo 3 común y, por ende, su aplicación a todo tipo de conflicto:

Article 3 which is common to all four Geneva Conventions of 12 August 1949 defines certain rules to be applied in the armed conflicts of a non-international character. There is no doubt that, in the event of international armed conflicts, these rules also constitute a minimum yardstick, in addition to the more elaborate rules which are also to apply to international conflicts; and they are rules which, in the Court's opinion, reflect what the Court in 1949 called 'elementary considerations of humanity [...]'¹⁷.

Adicionalmente, el empleo de armas químicas ha sido condenado por parte de la comunidad internacional. Si bien la utilización de armas químicas *per se* no se encuentra regulado en el Estatuto de Roma, las armas químicas se encuentran prohibidas por la Convención sobre las Armas Químicas de 1993, la cual fue ratificada por Siria recientemente, el 14 de setiembre de 2013. Abordaremos el tema complejo de las armas químicas en líneas posteriores.

En lo que se refiere a la sociedad civil, diversas organizaciones —Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Arab Women Organization (AWO), Forum-Asia, entre otras— han documentado y denunciado la comisión de crímenes internacionales en el conflicto sirio,

¹⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 15 período de sesiones, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Siria*, 15 de setiembre de 2011, Documento A/HRC/18/53, pág. 15.

¹⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 20 período de sesiones, *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria*, 25 de setiembre de 2013, Documento A/HRC/21/32, pág. 4.

¹⁶ Cabe precisar que Siria tampoco es parte del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 1977 (en adelante, PAII).

¹⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Asunto Relativo a las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos de América)*, sentencia del 27 de junio de 1986, pág. 218.

incluyendo ejecuciones sumarias¹⁸, torturas¹⁹, desapariciones forzadas²⁰, violencia sexual (incluyendo violación y otros tipos de violencia sexual)²¹, ataques indiscriminados contra la población civil (en violación del principio de distinción del DIH) y empleo de armas prohibidas por el DIH²², entre otros crímenes.

Con respecto a estos crímenes, en las siguientes líneas analizaremos la regulación internacional de los crímenes de homicidio, tortura, desaparición forzada, violencia sexual y ataques indiscriminados e intencionales contra la población civil. Estos crímenes se encuentran tipificados en los artículos 7 y/o 8 del Estatuto de Roma, los cuales regulan los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, respectivamente.

Así, si bien el artículo 7 no regula las ejecuciones extrajudiciales *per se*, prohíbe el homicidio como crimen de lesa humanidad en el artículo 7.1.a. Por su parte, el homicidio como crimen de guerra está proscrito por el artículo 8.2.a.i y 8.2.c.i del Estatuto. El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra lo prohíbe en el artículo 3.1.a²³ y las normas consuetudinarias del DIH prohíben el homicidio en la Norma 89.

¹⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. «No One's Left»: Summary Executions by Syrian Forces in al-Bayda and Baniyas (13 de setiembre de 2013). Véase <http://www.hrw.org/reports/2013/09/13/no-one-s-left>

¹⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. *Torture Archipelago. Arbitrary Arrests, Torture, and Enforced Disappearances in Syria's Underground Prisons since March 2011*, (3 de julio de 2012). Véase <http://www.hrw.org/reports/2012/07/03/torture-archipelago-0>

²⁰ FORUM-Asia, *UN General Assembly Should Condemn the Violence in Syria*, 21 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.forum-asia.org/?p=11741>

²¹ FIDH, *Violence against women in Syria: breaking the silence* (abril 2013). Disponible en http://www.fidh.org/IMG/pdf/syria_sexual_violence-web.pdf

²² Véase Amnesty International, *2013 Annual Report*. En: http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf

²³ Artículo 3. Conflictos no internacionales: «En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
 - b) la toma de rehenes;
 - c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
 - d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.
- 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

Por su parte, la tortura se encuentra prohibida como crimen de lesa humanidad en el artículo 7.1.f del Estatuto de Roma y como crimen de guerra en los artículos 8.2.a.ii y 8.2.c.i. Es importante destacar que a diferencia de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), cuyo objetivo es determinar la responsabilidad internacional de los Estados, la definición de tortura en el derecho penal internacional (DPI), como la recogida en el Estatuto de Roma, no circunscribe el autor a un «funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia» únicamente²⁴. De este modo, el artículo 7 del Estatuto de Roma precisa que «por “tortura” se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas». Dicha amplitud en el sujeto activo también se prevé en el artículo 8 del Estatuto de Roma.

Esta ampliación del sujeto activo cobra relevancia en el supuesto de que la CPI llegara a tener jurisdicción sobre la situación de Siria, teniendo en cuenta que según lo reportado por la Comisión de Investigación sobre Siria en su sexto informe (del 16 agosto de 2013) «Algunos grupos armados antigubernamentales maltrataban y torturaban a las personas bajo su custodia»²⁵. No obstante, la Comisión precisa que tales actos, por el momento, no apuntarían a un patrón sistemático o generalizado por parte de los grupos armados antigubernamentales al precisar que «Aunque tales violaciones constituían casos aislados, hay fuertes indicios de que estas prácticas van en aumento»²⁶. Asimismo, es preciso recordar que si bien por el momento se podría descartar la configuración de un crimen de lesa humanidad en el caso de los crímenes bajo la autoría de las fuerzas antigubernamentales, al carecer los elementos de sistematicidad o generalidad, no necesariamente se descartaría la configuración de un crimen de guerra, que no requiere jurídicamente tales elementos. Por otro lado, es importante destacar la distinción que realiza la Comisión de Investigación sobre Siria respecto a los actos de tortura realizados por las fuerzas gubernamentales y progubernamentales, los cuales según la Comisión sí se han llevado a cabo de modo sistemático:

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto».

²⁴ Descripción del sujeto activo en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada en 1984.

²⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46, pág. 89.

²⁶ Ídem.

El Gobierno, incluidas sus agencias de inteligencia, empleaba la tortura de manera muy frecuente y sistemática para interrogar, intimidar y castigar a quienes percibía como sus opositores. Se utilizaba la tortura en los centros de detención, las dependencias de seguridad, las cárceles y los hospitales.

Los métodos de tortura sobre los que se informó anteriormente se seguían utilizando en todo el país. Muchas de las víctimas entrevistadas tenían cicatrices visibles congruentes con sus relatos y mostraban síntomas de trauma psicológico²⁷.

Por su parte, en el campo del DIH, y en el contexto de un conflicto armado no internacional, la tortura se encuentra proscrita por el artículo 3.1.a del artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra de 1949 y por la Norma 90 de las reglas consuetudinarias del DIH.

Con respecto a la desaparición forzada, estamos nuevamente ante un crimen que, a diferencia del campo del DIDH, no requiere, en el DPI, un sujeto activo calificado, en la medida que el DIDH se concentra en la responsabilidad internacional del Estado mientras que el DPI se enfoca en la responsabilidad internacional del individuo, al margen de su afiliación política o naturaleza o no de agente estatal. Así, mientras que la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2007) requiere un sujeto activo calificado²⁸, el artículo 7 del Estatuto de Roma no lo hace (el cual regula la desaparición en el inciso 7.1.i y lo define en el 7.2.i), incluyendo dentro del sujeto activo tanto a agentes estatales como a miembros de una «organización política»²⁹. Si bien no estamos ante un sujeto activo totalmente abierto como en el caso de tortura en el 7.1.f del Estatuto, estamos ante una mayor amplitud que en la Convención de Naciones Unidas de 2007 al incluir el concepto de «organización política».

Cabe indicar que en su último informe respecto a la situación en Siria, la Comisión de Investigación sobre Siria no ha atribuido desapariciones forzadas a las fuerzas antigubernamentales, pero sí lo ha determinado para las fuerzas gubernamentales o

²⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46, pág. 76 y 77.

²⁸ Artículo 2: «A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley».

²⁹ El artículo 7.2.i del Estatuto determina que «por «desaparición forzada de personas» se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia,[...]».

progubernamentales³⁰. En el caso de estos últimos, la Comisión ha indicado que se trataría de una práctica sistemática (crimen de lesa humanidad) al precisar que «las desapariciones forzadas son utilizadas por las fuerzas gubernamentales y progubernamentales como estrategia de guerra para sofocar la disidencia y sembrar el terror en la sociedad. Son cometidas como parte de un ataque constante contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, y constituyen, por tanto, un crimen de lesa humanidad»³¹.

Al indicar que las desapariciones forzadas se utilizan como estrategia de guerra, la Comisión reconoce también la comisión de la desaparición forzada como crimen de guerra. Si bien ni el artículo 8 del Estatuto de Roma ni el artículo 3 común regulan la desaparición forzada, la Norma 98 de las reglas consuetudinarias del DIH prohíbe la desaparición forzada en contexto de conflicto armado, sea de carácter internacional o no internacional.

En cuanto a la violencia sexual, el Estatuto de Roma plantea una regulación extensa y novedosa al incluir diversos actos de violencia sexual más allá de la violación sexual, tales como la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada «o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparables» como lo establece el artículo 7.1.g del Estatuto (como crimen de lesa humanidad). La violencia sexual como crimen de guerra en el contexto de un conflicto armado no internacional también se encuentra prevista en el artículo 8.2.e.vi del Estatuto de Roma y en la Norma 93 de las reglas consuetudinarias del DIH. El desarrollo en la regulación de la violencia sexual en los últimos años respondió, en buena medida a la necesidad de visibilizar un crimen que continúa utilizándose con frecuencia como un arma de guerra, en contextos de poca denuncia y poca investigación. La situación en Siria no es una excepción:

La violencia sexual ha tenido *un papel destacado en el conflicto*, por el temor que causan la violación y los actos de violencia cometidos y la amenaza de su comisión. Se produce durante las incursiones, en los puestos de control y en los centros de detención y prisiones de todo el país. La amenaza de la violación se utiliza como instrumento para aterrorizar y castigar a mujeres, hombres y niños percibidos como asociados con la oposición. Lo común es que *no se presentan denuncias* de violencia sexual o que tardan en presentarse, lo que dificulta la evaluación de la magnitud del problema³². (El énfasis es nuestro).

³⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46, párr. 67-74.

³¹ *Ibid.*, párr. 74.

³² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46, párr. 95.

Según la Comisión de Investigación, los crímenes de violencia sexual —atribuidos a las fuerzas gubernamentales o progubernamentales— se configuran como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra: «Las fuerzas gubernamentales y las Fuerzas de Defensa Nacional cometieron actos de violación sexual y otros actos inhumanos que son los crímenes de lesa humanidad. La violación sexual y el trato inhumano pueden también enjuiciarse como crímenes de guerra³³».

La sociedad civil ha contribuido a esclarecer instancias de violencia sexual al recoger numerosos testimonios sobre la materia. A modo de ejemplo, podemos referirnos al siguiente testimonio reflejado en un informe de la FIDH. El testimonio, brindado por un opositor detenido, describe los actos de tortura y violencia sexual por parte de fuerzas de seguridad del gobierno contra tres estudiantes universitarias en un centro de detención:

They were forced to strip completely in front of 42 prisoners. One of the girls refused to take off her underwear because she had her period, but she was forced to strip. They were cursed the whole time and subjected to sexual talk. They were made to bend down and stand up, then the men approached them and began to grope them and make gestures toward them. Their bodies showed they had been beaten.

I learned that they had been brought over from the counter-terrorism branch. This scene of harassment of the girls in front of me lasted for about 15 minutes...In the barracks I was in, most of the prisoners were kept in isolation, known for their problems with security personnel. I think they made us especially watch what happened with the girls as a kind of threat, to let us know that the same thing would happen to 'our women' if we continued our anti-regime activity³⁴.

Con respecto a los ataques indiscriminados e intencionales contra la población civil, numerosos informes recogen evidencia y testimonios sobre los mismos. Los ataques indiscriminados, que atentan contra el principio de distinción del DIH así como los principios de proporcionalidad y humanidad, constituyen un crimen de guerra que, en el caso de conflictos armados no internacionales, se encuentran proscritos por el

³³ *Ibíd.*, p. 100.

³⁴ «Las obligaron a desnudarse completamente en presencia de 42 prisioneros. Una de las chicas se rehusó a retirarse su ropa interior debido a que estaba menstruando, pero aún así la obligaron a despojarse de toda su ropa. Durante todo el tiempo fueron insultados y objeto de lenguaje sexual obsceno. Las obligaron a agacharse y volverse a erguir, para que los hombres pudieran acercarse, tocarlas indebidamente y hacerles gestos obscenos. Los cuerpos de las chicas tenían signos de haber sido golpeados.

Me enteré que las chicas habían sido transferidas desde la unidad contra-terrorismo. Esta escena de acoso contra la chicas en mi presencia duró aproximadamente unos 15 minutos... la mayoría de los prisioneros en las barracas donde yo me encontraba eran puestos en aislamiento, debido a sus problemas con el personal de seguridad. Mi opinión es que nos hacían observar el trato a las chicas como una forma de amenaza, para transmitirnos de que lo mismo le sucedería a 'nuestras mujeres' si optáramos por continuar con nuestras actividades de oposición al régimen». (Traducción libre). Véase FIDH. *Ob. cit.*, p. 12.

artículo 8.2.e.i del Estatuto, y se configuran como una violación al DIH según las Normas 1, 11, 12 y 13 de las reglas consuetudinarias del DIH. Según la Comisión de Investigación sobre Siria, «la mayoría de las muertes de civiles resultan de los bombardeos indiscriminados o desproporcionados³⁵» y, además, pone hincapié en las graves consecuencias humanitarias de esta práctica al señalar que «estos ataques ilegales son la razón principal de los desplazamientos de personas en el interior de la República Árabe Siria y hacia el exterior³⁶». Si bien la Comisión atribuye buena parte de estos ataques a las fuerzas gubernamentales, indicando que «En casi todas las provincias se documentaron ataques ilícitos de las fuerzas gubernamentales³⁷», el sexto informe indica que «[a]lgunos grupos armados antigubernamentales —sobre todo en el norte de Aleppo y en la zona rural de Idlib— también bombardearon indiscriminadamente³⁸.

No podemos concluir esta sección sobre los crímenes reportados en Siria sin hacer alusión al empleo de armas químicas, las cuales se encuentran prohibidas por el DIH, no solo por atentar contra principios esenciales de esta rama del derecho sino por constituir una violación expresa del Protocolo de Ginebra de 1925 (Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos) y de la Convención sobre las Armas Químicas (CAQ - Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción) de 1993. Cabe recordar que las denuncias giraron en torno al empleo de gas sarín por parte de las fuerzas gubernamentales el 21 de agosto del año en curso, en los suburbios de Damasco, lo cual se cree causó la muerte de más de mil personas.

La utilización de armas químicas fue confirmada el 13 de setiembre por la Misión Especial enviada para este fin por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, misión que arribó a Damasco el 18 de agosto y que está conformada por expertos que responden a la Secretaría General de la ONU así como expertos de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁹. En su informe, la misión confirma el empleo de

³⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 24 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 16 de agosto de 2013. Documento A/HRC/24/46, p. 111.

³⁶ Ídem.

³⁷ *Ibid.*, p. 112.

³⁸ *Ibid.*, p. 113.

³⁹ Véase United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*, Note by the Secretary General. 13 de setiembre de 2013, p. 1. Véase también «La ONU confirma “inequívocamente” que se usaron armas químicas en Siria», *El País*, 16 de setiembre de 2013. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/16/actualidad/1379346856_579753.html

armas químicas, aunque no atribuye responsabilidades específicas ya que ello excede su mandato. No obstante, varios informes independientes, como el emitido por Human Rights Watch, apuntan a la utilización de estas armas por parte de las fuerzas gubernamentales teniendo en cuenta que los proyectiles que cargaban el gas sarín son proyectiles típicamente utilizados por las fuerzas armadas sirias⁴⁰.

En su nota al transmitir el informe de la Misión Especial, el secretario general de la ONU indica que dichos actos constituirían crímenes de guerra en violación de los instrumentos previamente mencionados. Asimismo, en dicha nota, el secretario general recibe con beneplácito la decisión de la República Árabe Siria de adherirse a la Convención sobre las Armas Químicas, tras el depósito del instrumento de adhesión el 14 de setiembre de 2013.

En las líneas siguientes analizaremos las distintas medidas y opciones que se han planteado en respuesta a los actos que se han desarrollado en Siria en el transcurso de los últimos dos años y medio.

3. En búsqueda de una solución: opciones en torno a *accountability* o rendición de cuentas

3.1. Remisión de la situación de Siria a la CPI

Como hemos desarrollado en líneas anteriores, la Corte Penal Internacional no tiene actualmente jurisdicción sobre los crímenes cometidos en el territorio de Siria, en vista de que este no ha ratificado el Estatuto de Roma, y el Consejo de Seguridad no ha encontrado entre sus miembros permanentes el consenso necesario para referir la situación de Siria a la CPI.

Efectivamente, como es bien sabido, no existe un consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en torno a la remisión de la situación de Siria ante la CPI. Mientras que Francia y el Reino Unido (Estados Partes al Estatuto)⁴¹ se han pronunciado a favor de la remisión de la situación ante la CPI, la Federación Rusa y China han declarado públicamente que vetarían una referencia en una resolución del Consejo a una remisión a la CPI, mientras que Estados Unidos no ha excluido la opción de medidas de *accountability*, aunque sin hacer referencia explícita

⁴⁰ Véase <http://www.hrw.org/news/2013/09/10/syria-government-likely-culprit-chemical-attack>

⁴¹ Al igual que Francia, el Reino Unido se ha pronunciado públicamente a favor de la remisión de la situación de Siria a la CPI en varias ocasiones. Uno de dichos pronunciamientos se hizo en el marco del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en un diálogo interactivo con la Comisión de Investigación sobre Siria, realizado en junio de 2013. Véase [http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/49E90413570DA795C1257B80004D6A35?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/49E90413570DA795C1257B80004D6A35?OpenDocument)

a la CPI. Además, entre los miembros no permanentes del Consejo, Luxemburgo, Argentina, Australia y la República de Corea se han sumado al llamado de remisión de la situación de Siria a la CPI⁴².

Un indicador importante de los países que han hecho un llamado para la remisión de la situación de Siria a la CPI por parte del Consejo de Seguridad es la iniciativa de la Confederación Suiza, la cual envió una Carta al Consejo de Seguridad el 14 de enero de 2013 haciendo dicha solicitud; esta fue acompañada de la firma de 57 Estados, entre ellos el Reino Unido y Francia⁴³. La iniciativa de Suiza ha liderado los esfuerzos en torno a la remisión y se mantiene como una solicitud abierta, por lo que tras la solicitud formal del 14 de enero, otros Estados se han ido sumando a la iniciativa. Este pedido fue reiterado en junio de 2013 ante el Consejo de Derechos Humanos, donde el número de Estados signatarios a la propuesta superaba los sesenta.

Por su parte, Francia también ha liderado varias iniciativas en torno a la remisión, entre ellas un proyecto de resolución de setiembre de 2013 donde se incluían los siguientes párrafos:⁴⁴

15. Decides to refer the situation in Syria since March 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court,

16. Decides that all Member States shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and urges concerned regional and other international organisations, including the International Independent Commission of Inquiry, to cooperate fully with the Court and the Prosecutor;⁴⁵

Debido a la falta de consenso, esta propuesta de resolución francesa no fue adoptada. Así, tras álgidas discusiones entre Estados Unidos y Rusia para tomar acción en Siria, el 27 de setiembre de 2013 el Consejo de Seguridad votó unánimemente una resolución que establece un plan para la destrucción de armas químicas en Siria⁴⁶. La resolución tiene como finalidad última la entrega del arsenal químico y el acceso de

⁴² Al respecto, véase HUMAN RIGHTS WATCH, *Syria and the International Criminal Court- Questions and Answers*, (setiembre 2013), p. 2. Disponible en www.hrw.org

⁴³ Al respecto, véase http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Swiss_ask_for_Syrian_war_crimes_prosecution.html?cid=34727344

⁴⁴ Al respecto, véase <http://www.trust.org/item/20130911024721-0whzo/>

⁴⁵ 15. Decide remitir la situación de Siria a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, a partir de marzo de 2011.

16. Decide que todos los Estados miembros deben cooperar plenamente con y proveer toda la asistencia necesaria a la Corte y a la Fiscalía según los términos de esta resolución, e invoca a las organizaciones regionales e internacionales, incluyendo la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe de Siria, a cooperar plenamente con la Corte y la Fiscalía (traducción libre).

⁴⁶ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución 2118 (2013), aprobada el 27 de setiembre de 2013. Documento S/Res/2118 (2013). Disponible en: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2118.pdf

los inspectores de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) en Siria. De acuerdo al plan establecido en la resolución, la OPAQ se encargará de asegurarse de que el arsenal químico de Siria quede inutilizable. Para ello, Siria deberá permitir el acceso de los expertos a todos los lugares de almacenamiento de estas armas garantizando su seguridad y evitando los ataques de las fuerzas de la oposición. Asimismo, se ha previsto que la operación llegue a su fin en junio de 2014.

Al tratarse de una resolución adoptada por el Consejo, en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se considera que el empleo de armas químicas en Siria constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional y se establece que, en caso de incumplimiento de las disposiciones de esta resolución, se podrán activar otras medidas bajo el Capítulo VII de la Carta, las cuales podrán incluir el uso de la fuerza armada⁴⁷. Es importante recordar que el uso de la fuerza había sido planteado como opción por Estados Unidos en setiembre de 2013, incluso al margen de una aprobación por parte del Consejo de Seguridad (dicha opción, por el momento, ha sido dejada de lado).

Entre las principales disposiciones contenidas en la resolución 2118 encontramos las siguientes (los resaltados son nuestros):

1. Determina que el empleo de armas químicas en cualquier lugar constituye una *amenaza a la paz y la seguridad internacionales*;
 2. *Condena* en los términos más enérgicos *todo empleo de armas químicas en la República Árabe Siria*, en particular el ataque perpetrado el 21 de agosto;
 3. Hace suya la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ de 27 de septiembre de 2013, que establece procedimientos especiales para la rápida destrucción del programa de armas químicas de la República Árabe Siria y su verificación estricta, y pide su plena aplicación a la mayor brevedad y de la forma más segura;
 4. Decide que la República Árabe Siria *no debe emplear, desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar ni conservar armas químicas*, ni transferir, directa o indirectamente, armas químicas a otros Estados o agentes no estatales;
 5. Recalca que *ninguna parte en Siria debería emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar ni transferir armas químicas*;
- [...]

⁴⁷ Según los artículos 39, 40 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas (Capítulo VII) el Consejo podrá adoptar medidas provisionales o definitivas que no impliquen el uso de la fuerza armada, (tales como «la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas») o medidas que sí impliquen uso de la fuerza armada «por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres» tales como «demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas».

7. Decide que la República Árabe Siria debe *cooperar plenamente con la OPAQ* y las Naciones Unidas [...]

[...]

15. Expresa su firme convicción de que las personas responsables del empleo de armas químicas en la República Árabe Siria deben rendir cuentas de sus actos;

[...]

21. Decide que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona en la República Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas;

Como podemos apreciar, la resolución se enfoca principalmente en abordar el tema de las armas químicas pero no logra incorporar disposiciones tajantes respecto al tema de *accountability*. Así, si bien se menciona el tema de rendimiento de cuentas, no se especifica concretamente, en la propia resolución, cómo se piensa llevar esto a cabo. El propio representante permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas, S.E. Sir Mark Lyall Grant también señaló, en la conferencia de prensa tras lograr el consenso en torno a la resolución (un día antes de la adopción formal) que el Reino Unido hubiera preferido una mención expresa a la Corte Penal Internacional, pero que ello no fue posible dada la falta de consenso. Así el embajador Grant precisa que «There is language on accountability for those perpetrators of these crimes. Now, of course, as in all negotiations, there have been compromises. The United Kingdom would have liked a direct reference to the International Criminal Court. We would have liked much stronger language on the abuse of human rights violations by the regime»⁴⁸.

Cabe destacar que la resolución 2118 incorpora como anexo la decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas en torno a la destrucción de las armas químicas sirias, así como el comunicado final del Grupo de Acción para Siria que plantea una serie de medidas para lograr un acuerdo político a la crisis en Siria.

Además de las medidas adoptadas en el seno del Consejo de Seguridad, otros actores relevantes de la comunidad internacional han hecho hincapié en la necesidad de remitir la situación de Siria a la CPI. De este modo, adicionalmente a la carta remitida por Suiza al Consejo de Seguridad, la Coalición Nacional Siria —que lidera hoy la oposición y ya ha sido reconocida por varios Estados como la autoridad legítima

⁴⁸ Véase Security Council Media Stakeout, 26 de setiembre de 2013. Disponible en <http://webtv.un.org/search/sir-mark-lyall-grant-united-kingdom-on-syria-security-council-media-stakeout-26-september-2013/2698493988001?term=Syria&sort=date>

del pueblo sirio⁴⁹— hizo un llamado a la remisión de la situación de Siria a la CPI a través de una carta fechada el 19 de setiembre de 2013 y transmitida al Consejo de Seguridad por medio de Dinamarca. En dicha carta, además de solicitar la adopción de medidas que garanticen la destrucción de armas químicas en Siria, pide al Consejo la remisión a la CPI⁵⁰.

Por otro lado, en el marco del Debate General de la 68 Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), diecisiete Estados hicieron un llamado expreso a remitir la situación de Siria a la CPI⁵¹. Por su parte, la alta comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Navi Pillay, ha hecho este llamado en reiteradas ocasiones⁵² y lo ha insertado en su presentación ante el Consejo de Seguridad el 18 de enero de 2013.

En cuanto a la Comisión de Investigación sobre Siria, esta incluyó un llamado a la remisión de la situación en Siria a la CPI en su cuarto informe, del 5 de febrero de 2013:

En vista de la gravedad de las violaciones y de los crímenes cometidos por las fuerzas gubernamentales y los grupos contrarios al Gobierno, adopte las medidas adecuadas y se comprometa con los derechos humanos y el estado de derecho mediante el recurso a la justicia, probablemente a la Corte Penal Internacional, teniendo en cuenta que, en el contexto de la República Árabe Siria, solo el Consejo de Seguridad es competente para remitir la situación a la Corte⁵³;

En dicho informe, la Comisión analiza con detenimiento los beneficios de acudir a la CPI por encima de otras opciones, incluyendo el hecho que ya se cuenta con una institución establecida y con experiencia sobre la materia. Asimismo, destaca el elemento disuasivo que se puede generar al habilitar la jurisdicción de la CPI sobre Siria. Por otro lado, el principio de complementariedad contribuiría a fortalecer los mecanismos nacionales y trabajar conjuntamente con autoridades que tengan la capacidad y voluntad de llevar a cabo procesos genuinos. Finalmente, la Comisión

⁴⁹ Por ejemplo, véase la intervención del Reino Unido durante la 68 Sesión del Debate General de la Asamblea General de la ONU, donde precisó que «We recognise the Syrian National Coalition as the legitimate representatives of the Syrian people». Disponible en <http://gadebate.un.org/68/united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland>

⁵⁰ Véase *Denmark transmits letter to the UN Security Council on behalf of the Syrian Opposition Coalition*. Disponible en <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsID=B7748047-791A-42DE-89B5-9A5B52A2750C>

⁵¹ Se puede revisar las intervenciones en <http://gadebate.un.org/>

⁵² <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/PillayToSecurityCouncil.aspx>

⁵³ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 22 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 5 de febrero de 2013. Documento A/HRC/22/59, pág. 180.

destaca el importante apoyo de la comunidad internacional a la CPI, lo cual constituiría un factor clave en una remisión de la situación de Siria ante la CPI⁵⁴.

A nivel regional, destaca el llamado de la Liga de Estados Árabes en torno a la remisión a la CPI. Así, en julio de 2012, la Liga de Estados Árabes adoptó una resolución haciendo este pedido⁵⁵. Cabe precisar el rol conjunto de la Liga de Estados Árabes con las Naciones Unidas respecto al tema de Siria, impulsado desde que se estableció una Misión Conjunta entre ambas organizaciones a través del enviado especial de la ONU y la Liga de Estados Árabes ante Siria, Lajdar Brahimi.

Finalmente, diversas organizaciones de la sociedad civil y figuras del ámbito internacional han hecho hincapié en la necesidad de remitir la situación de Siria ante la CPI. Estas incluyen al antiguo fiscal de la Corte Penal Internacional Luis Moreno Ocampo así como a organizaciones de la sociedad civil que incluyen a Amnistía Internacional, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y Human Rights Watch, entre otros⁵⁶.

3.2. Otras medidas de *accountability*

La remisión a la CPI no ha sido la única medida de *accountability* planteada en el contexto de Siria, aunque sí una de las más discutidas. No obstante, determinados actores se han pronunciado a favor de otras alternativas, sea de modo ambiguo o expreso. Así, cabe rescatar las declaraciones de la representante permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, S.E. Samantha Powell, quien, horas antes de la adopción de la resolución 2118 (2013) precisó que si bien reconocía la resistencia de varios actores, incluyendo los Estados Unidos, de tomar en cuenta a la CPI como una medida de *accountability*, se podía considerar, en un futuro, otras opciones para garantizar la investigación y enjuiciamiento de los principales autores de los crímenes cometidos en Siria:

⁵⁴ Ídem, Véase Sección V Anexo XIV del cuarto informe de la Comisión.

⁵⁵ Véase Consejo de Seguridad, *Letter dated 4 June 2012 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Observer Mission of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, Documento S/2012/394, del 5 de junio de 2012.

⁵⁶ Véase <http://justiceinconflict.org/2013/09/09/former-icc-chief-prosecutor-speaks-out-on-syria-endorses-conditional-referral/>

Sobre el llamado de Amnistía Internacional, véase <http://www.amnesty.org/en/news/syria-coi-report-2013-06-04>

Sobre el llamado de la FIDH, véase <http://www.fidh.org/en/north-africa-middle-east/syria/breakthrough-resolution-on-syria>

Sobre el llamado de Human Rights Watch, véase HUMAN RIGHTS WATCH, *Syria and the International Criminal Court- Questions and Answers* (setiembre 2013), p. 1. Disponible en www.hrw.org

As regards to the ICC and issues of that nature, we know the resistance we and others have faced in pushing forward criminal accountability. We the USA have supported accountability of all kinds from the very beginning, Commission of Inquiry, Syrian Justice and Accountability Center, the evidence is being gathered. The day will come. The resolution was narrowly focused on Syria's chemical weapons program so it will not do further damage⁵⁷.

También se ha planteado la posibilidad de establecer un tribunal *ad hoc* para Siria. Esta es la vía que en la actualidad están explorando los profesores David Crane y Michael Scharf, antiguo fiscal del Tribunal Especial para Sierra Leona y exasesor principal de la Cámara Extraordinaria de las Cortes de Camboya, respectivamente. Junto con otros renombrados juristas, como Patricia Wald, Richard Goldstone, Cherif Bassiouni y William Schabas, entre otros, se encuentran desarrollando un proyecto para establecer un tribunal especial o *ad hoc* para Siria⁵⁸. Del proyecto se desprende que se trataría de un tribunal complementario a los tribunales nacionales que se enfocaría en aquellos individuos que alberguen la mayor responsabilidad por genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, cometidos en Siria a partir del 15 de marzo de 2011⁵⁹. Esta propuesta, aún en una faceta muy preliminar, podría presentarse como una alternativa interesante ante la dinámica que se ha presenciado respecto a la remisión de la situación de Siria a la CPI.

No obstante, también se han alzado voces contrarias en torno a esta propuesta, entre ellas por la propia Comisión de Investigación sobre Siria que favorece una remisión a la CPI (ver punto 3.1). En este sentido, en su cuarto informe (5 de febrero de 2013) la Comisión de Investigación sobre Siria destacó las distintas medidas que se pueden abordar y precisó que si bien los tribunales nacionales tienen una responsabilidad para investigar y judicializar las graves violaciones a los derechos humanos, deben en primer lugar demostrar las garantías de independencia e imparcialidad, lo que en la actualidad no se logra comprobar, debido no solo a una falta de voluntad sino también a una falta de capacidad:

Any national effort in Syria has to meet essential international standards, namely independence, impartiality, thoroughness, effectiveness and promptness of investigations and due process.

However, the commission has stated that it has not yet identified any evidence that Syria is making a genuine and credible effort to punish severe crimes. In fact, given the

⁵⁷ Véase <http://webtv.un.org/search/samantha-power-usa-on-syria-security-council-media-stakeout-26-september-2013/2698450803001?term=Syria>

⁵⁸ Véase http://www.liberation.fr/monde/2013/10/15/syrie-avant-meme-la-fin-de-la-guerre-des-juristes-songent-a-un-tribunal_939702

⁵⁹ Sepuederevisarelproyectoen<http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2013/09/Chautauqua-Blueprint1.pdf>

protracted and increasingly sectarian nature of the conflict, it seems highly improbable that effective and independent prosecutions that meet essential international standards could be carried out in Syria anytime in the near future. There is not only a lack of willingness to institute proceedings, a country torn by almost two years of bloody and destructive conflict is also unlikely to be capable of such an effort.

At the present stage, investigation and prosecution by the Syrian national justice system is thus not a viable option to ensure accountability of authors on all sides to the conflict in Syria. However, it is crucial to note that the potential approaches to accountability described below would have to be supplemented by national prosecutions in Syria at some point. Experience shows that only a very limited number of cases can be dealt with by other States or the international community and that a significant «impunity gap» remains if the concerned State does not initiate national investigations and prosecutions. Assistance to strengthen the capacity, independence, impartiality, and effectiveness of the Syrian national justice system with respect to prosecuting the crimes identified in this report should form part of transitional arrangements⁶⁰.

De lo precisado por la Comisión de Investigación, resulta necesario destacar también la importancia del fortalecimiento de los sistemas nacionales judiciales, pues una falencia en ese sentido daría lugar a una laguna de impunidad, según la Comisión.

Entre las medidas que la Comisión analiza para el tema de rendición de cuentas se destaca en primer lugar el establecimiento de un tribunal internacional especializado o *ad hoc*. Si bien la Comisión reconoce la importante labor que tribunales de este tipo han llevado a cabo en otros contextos, considera también los desafíos que significa montar un tribunal de esta naturaleza desde sus cimientos⁶¹. Además de los desafíos en términos de presupuesto, la Comisión señala las dificultades que surgen al concebir un tribunal que se integre a los mecanismos nacionales de justicia, dada la situación actual en Siria⁶².

La desconfianza sobre el rol que puedan cumplir actualmente los tribunales nacionales para investigar las presuntas violaciones ha sido resaltada por varios actores, incluyendo los propios redactores de la propuesta en torno al tribunal *ad hoc*, precisando que «The large majority of participants favored a separate tribunal given the lack of faith in the fairness and independence of the existing Syrian courts»⁶³.

⁶⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 22 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 5 de febrero de 2013. Documento A/HRC/22/59, véase Anexo XIV, *Accountability*.

⁶¹ *Ibíd.*, punto IV del Anexo XIV.

⁶² *Ídem*.

⁶³ <http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2013/09/Chautauqua-Blueprint1.pdf>

Además de los tribunales *ad hoc*, la Comisión analiza las ventajas de remisión de la situación ante la CPI (la que hemos comentado *supra*), y concluye destacando que la situación de Siria requiere una mirada holística que vaya más allá de la adopción de medidas judiciales. En este sentido, se destacan medidas de justicia transicional, tales como aquellas que garanticen el derecho a la verdad y reparación de las víctimas, además del derecho a la justicia⁶⁴.

Finalmente, no debemos olvidar la posibilidad de acudir a la justicia mediante el principio de jurisdicción universal. Como bien destaca Human Rights Watch, algunos de los crímenes que se están llevando a cabo en Siria pueden activar la jurisdicción universal ante tribunales de terceros Estados, como crímenes que atentan contra el DIH o el crimen de tortura⁶⁵.

4. Mirando hacia el futuro: medidas extrajudiciales en torno a la búsqueda de la estabilidad en Siria

La complejidad de la situación de Siria ha obligado a la adopción de medidas de diversa índole, las cuales no necesariamente apuntan al tema de la justicia o, en todo caso, no exclusivamente. Así, al rol de la Comisión de Investigación sobre Siria podemos agregar el importante rol que viene cumpliendo la Misión Conjunta de la ONU y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en Siria, la cual viene llevando a cabo una tarea importante en cuanto a garantizar la eliminación de las armas químicas. En la actualidad, cerca de sesenta expertos de la OPAQ se encuentran en Siria controlando la destrucción de arsenales, así como de los equipos para su fabricación. El 22 de octubre de 2013, la Coordinadora Especial de la Misión Conjunta declaró que las autoridades sirias se encontraban cooperando plenamente en esta tarea, la cual busca lograr su objetivo en la primera mitad de 2014⁶⁶.

La importancia de esta tarea se demuestra en el Anexo adoptado en la Resolución 2118 (2013) en torno a la Decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ respecto a la decisión sobre la destrucción de las armas químicas en Siria. En dicho documento, se establecen una serie de pasos que deberá adoptar en primer lugar, la República Árabe Siria —incluyendo la entrega de documentación en torno a las armas, el acceso

⁶⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 22 período de sesiones, *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, 5 de febrero de 2013. Documento A/HRC/22/59, véase Sección VI, Anexo XIV, *Accountability*.

⁶⁵ HUMAN RIGHTS WATCH. *Syria and the International Criminal Court- Questions and Answers*, (Setiembre 2013), p. 4. Disponible en www.hrw.org

⁶⁶ NACIONES UNIDAS. Syria has 'fully cooperated' with OPCW-UN efforts to destroy chemical arsenal, team head says. Véase http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46304&Cr=syria&Cr1=#.UmhDeHBJO_8

a las mismas, la destrucción de las mismas dentro de un plazo señalado, entre otros puntos. Por otro lado, la Decisión del Consejo establece una serie de medidas que adoptará la Secretaría Técnica de la OPAQ para el cumplimiento de este fin.

Finalmente, las acciones emprendidas por la Comisión de Investigación y la Misión Conjunta se encuentra complementadas por las importantes acciones diplomáticas emprendidas por el Grupo de Acción para Siria que, entre otras tareas, busca apoyar al enviado especial conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes con los seis puntos planteados por este último con el objetivo de traer estabilidad al país. Los seis puntos, diseñados en abril de 2012 y anexados a la Resolución 2042 (2012) del Consejo de Seguridad, se mantienen hoy vigentes a pesar de que los enfrentamientos continúan⁶⁷. El Grupo de Acción, reunido en Ginebra el 30 de junio de 2013, se encuentra compuesto por el secretario general de la ONU, el secretario general de la Liga de Estados Árabes, los ministros de Relaciones Exteriores del Reino Unido, China, Francia, la Federación Rusa, los Estados Unidos de América, Turquía, Irak, Kuwait y Qatar, así como la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En su comunicado del 30 de junio de 2013 (también conocido como «Comunicado de Ginebra»), acordaron trabajar hacia la implementación de los seis puntos mencionados, adoptaron una serie de principios y directrices que acompañarían una transición política en Siria que recoja las aspiraciones legítimas del pueblo sirio, así como una serie de medidas para lograr dichos objetivos⁶⁸.

El Comunicado del Grupo de Acción para Siria fue endosado plenamente por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2118 y en el transcurso de las últimas semanas han habido reiterados llamados al Grupo de Acción para que se vuelva a convocar una segunda ronda de reuniones en el marco de las conversaciones de Ginebra.

⁶⁷ Los seis puntos consisten en lo siguiente (resumen):

- 1) Comprometerse a colaborar con el Enviado en un proceso político inclusivo liderado por Siria [...]
- 2) Comprometerse a poner fin a los enfrentamientos y lograr con urgencia el cese efectivo de la violencia armada en todas sus formas por todas las partes [...]
- 3) Asegurar la prestación oportuna de asistencia humanitaria a todas las zonas afectadas por los combates [...]
- 4) Intensificar el ritmo y ampliar la escala de la liberación de personas detenidas arbitrariamente, incluidas las categorías de personas especialmente vulnerables, [...]
- 5) Asegurar la libertad de circulación en todo el país para los periodistas y una política de visados no discriminatoria para estos; [...]
- 6) Respetar la libertad de asociación y el derecho a manifestarse pacíficamente según la ley.

Véase el Anexo a la Resolución 2042 (2012) del Consejo de Seguridad del 14 de abril de 2012, Documento S/Res/2042/2012.

⁶⁸ Véase Anexo II a la Resolución 2118 (2013) del Consejo de Seguridad, 27 de setiembre de 2013.

Como se desprende de las distintas medidas analizadas, no existe una única solución al conflicto en Siria, ni tampoco un objetivo en común. Las distintas opciones planteadas ponen de manifiesto un escenario de diversidad de actores con diversidad de objetivos. Así, mientras unos enfatizan la necesidad de apostar por medidas destinadas a determinar la responsabilidad internacional de aquellos individuos responsables por la comisión de crímenes internacionales (en particular, aquellos que alberguen la mayor responsabilidad), otros planteamientos se centran más en asegurar el fin del conflicto sin necesariamente abordar el tema de la justicia. Esta realidad demuestra que el contemplar a la paz y a la justicia como valores indisolubles continúa siendo, en ocasiones, un desafío, y que la propia comunidad internacional aún no llega a un consenso en torno a la importancia de velar por ambos componentes. Quedan sobre el tapete otros temas urgentes, tales como el cuestionamiento al funcionamiento del Consejo de Seguridad, cuya legitimidad ha sido cuestionada en todo este proceso. Son ante estas situaciones que las posiciones en torno a la reforma del Consejo de Seguridad siguen cobrando relevancia.