

CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: “A propósito de la Comisión Investigadora de las Naciones Unidas para Siria: ¿Sobre el qué o el cómo?”, en *Espacio Abierto-Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales*, número 25/2016, páginas 106-120, (ISSN: 1688-5953).

A propósito de la Comisión Investigadora de las Naciones Unidas para Siria: ¿Sobre el qué o el cómo? *

Javier Chinchón Álvarez

Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense y
Miembro de la Junta Directiva de *Rights International Spain*

La labor realizada hasta la fecha por la Comisión Internacional Independiente Investigadora del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Siria, así como algunas valoraciones que se han ofrecido en su seno o en torno a ella, permiten formular algunas reflexiones que a mi juicio trascienden del caso concreto

* Esta contribución se enmarca en el Proyecto de Investigación: “La influencia de las víctimas en el tratamiento jurídico de la violencia colectiva”, (Referencia DER2013-43760-R, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España.

y presentan un estado de cosas general que conviene destacar singularmente. Al respecto, como es sabido la Comisión de Investigación sobre la República Árabe Siria fue establecida el 22 de agosto de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos¹ con el mandato de investigar todas las violaciones de los derechos humanos cometidas en aquel país desde marzo 2011. Desde que comenzó su trabajo, la Comisión ha presentado una serie de informes, además de actualizaciones periódicas², pudiendo escoger unas líneas del más reciente de ellos –en este momento- como síntesis de lo que lleva constatado desde prácticamente el inicio de su labor; a saber: Las más graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario continúan sin cesar, agravadas por la total impunidad. Crímenes contra la humanidad continúan siendo cometidos por las fuerzas del gobierno y por ISIS. La comisión de crímenes de guerra por los beligerantes es constante³.

Esta realidad permitiría diversas aproximaciones, pero dentro de las posibilidades de esta contribución, quisiera poner sobre la mesa un aspecto que nos

¹ Resolución S-17/1.

² Para más información sobre la Comisión, puede consultarse: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>.

³ “As the war is poised to enter its sixth year, its horrors are pervasive and ever-present. The lives of Syrian men, women and children have been ravaged as they suffer the destruction of their country and the devastation of the Syrian mosaic. As the conflict has intensified, civilians remain the primary victims, and are often the object of deliberate attacks by the warring parties. Flagrant violations of human rights and international humanitarian law continue unabated, aggravated by blatant impunity. Relevant Security Council resolutions remain largely unheeded and unimplemented. Crimes against humanity continue to be committed by government forces and by Islamic State in Iraq and Al-Sham (ISIS). War crimes by the belligerents are rampant”. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: “Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic”, Documento de Naciones Unidas: A/HRC/31/68, de 11 de febrero de 2016, pág. 1.

llevaría a preguntarnos, no sobre qué debemos esperar ante lo resumido, sino acerca de cómo van o vamos a lograr lo único que cabe esperar.

En este sentido, valga traer a escena como referencia de contexto básica a la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que se estableció, en diciembre del año pasado, una suerte de hoja de ruta para pasar del conflicto al postconflicto, a la paz, en fin, en Siria. En sus términos generales, se hablaba de un proceso político dirigido por aquel país y facilitado por las Naciones Unidas, que en un plazo de seis meses estableciera una gobernanza creíble, un calendario y un proceso para la redacción de una nueva constitución, y la celebración de elecciones libres y justas, de conformidad con la nueva constitución, dentro de un plazo de dieciocho meses y bajo la supervisión de las Naciones Unidas. A partir de este paraguas general, no se hacían muchas referencias sustantivas, aunque en el párrafo 13 de esa Resolución se “*exigía además* que todas las partes cumplan inmediatamente las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos”.

Obviamente, todo este conjunto de obligaciones tiene una evidente dimensión referida al mismo desarrollo del conflicto en marcha, pero a donde yo quisiera llevar el análisis es a su proyección respecto al postconflicto. En lo normativo, aquí realmente nos podríamos ir unos cuantos años atrás, algo así como setenta, para recordar que desde entonces, al menos, conforma un principio general del derecho internacional penal que precisamente tras un conflicto, toda persona que comete un

crimen internacional es responsable por él y por consiguiente está sujeta a sanción⁴. En este orden ideas, basta incorporar a ello lo que tiempo después subrayó la Comisión de Derecho Internacional, esto es, que: “[e]l principio de la responsabilidad individual y del castigo de los crímenes de derecho internacional reconocido en Nuremberg es la piedra angular del derecho penal internacional. Este principio es el duradero legado del Estatuto y las sentencias de Nuremberg, que confiere sentido a la prohibición de los crímenes de derecho internacional al garantizar que los individuos que comentan tales crímenes incurran en responsabilidad y puedan ser castigados. El principio de la responsabilidad individual y el castigo por los crímenes de derecho internacional fue reafirmado en el Estatuto del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 (...) y en el Estatuto del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables del genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas de 1994 y el 31 de diciembre de 1994...”⁵.

⁴ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL: “Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg”, en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1950, vol. II.

⁵ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, segunda parte, 1996, pág. 21.

A partir de lo anterior, podemos retornar al caso que nos ocupa y ver concretado lo que hemos señalado respecto a Siria. De nuevo de la mano del Consejo de Seguridad, por ejemplo cabría recordar parte de una Resolución aprobada este pasado mayo –la 2286- tras los ataques sufridos a instalaciones sanitarias: en ella se recogía que en situaciones de conflicto armado no deben quedar sin castigo las violaciones del derecho internacional humanitario. O si prefiriésemos acogernos a la referencia jurídica clave, también el Consejo de Seguridad recalca entonces que los Estados tienen la responsabilidad de cumplir las obligaciones pertinentes impuestas por el derecho internacional de poner fin a la impunidad y lograr que los responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario rindan cuentas de sus actos.

Estas obligaciones, podría pensarse que obvia decirlo pero en mi experiencia es mejor recordarlo, como ya apuntamos no deben ser aplicadas sólo mientras el conflicto esté en desarrollo, sino también y por supuesto, si el mismo ha concluido. Un apunte importante en este punto: como es sabido ciertas normas convencionales como el artículo 6.5 del II Protocolo a los Convenios de Ginebra indica la conveniencia de aprobar una amnistía al fin de las hostilidades; pero aunque esta disposición ha sido invocada para sostener de todo y por su orden, lo que resulta pacífico es que de la amnistía que se habla no es respecto a los crímenes de guerra – u otros crímenes internacionales- cometidos. Expresando de forma más desarrollada, lo esencial es interpretar adecuadamente esta previsión para no llegar a conclusiones erróneas. Así, lo establecido en el Protocolo II ha de leerse en conjunción con los artículos de los Convenios de Ginebra que exigen la imposición de sanciones penales adecuadas para las infracciones graves de los Convenios, y no la

exoneración a sí mismos de las responsabilidades en que se haya incurrido como consecuencia de ellas. De este modo, y en virtud del mismo concepto de unidad del derecho internacional, no cabe sostener que una norma permita aquello que las disposiciones especiales de derecho internacional prohíben; siendo, por tanto, la conclusión a extraer la necesidad de distinguir entre infracciones graves de los Convenios de Ginebra y otras violaciones relacionadas con el conflicto, resultando que es sobre estas últimas que se aconseja no penalizar a los combatientes, en su caso⁶. En otras palabras y en suma, como un aparente intento de estimular la consecución de la paz, esta “invitación” a conceder amnistías a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado, tras el cese de las hostilidades, debe entenderse siempre referida a aquellos sujetos que, habiendo participado en el conflicto, no han cometido ninguna infracción grave de los Convenios de Ginebra. En apoyo de lo anterior, baste terminar recordando que el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario ha afirmado que: “Cuando se aprobó el párrafo 5 del artículo 6 del Protocolo adicional II, la URSS declaró, en su explicación de voto, que no podía interpretarse la disposición de modo que permitiese a los criminales de guerra, u otras personas culpables de crímenes de lesa humanidad, eludir un castigo severo. El CICR coincide con esa interpretación. Esas amnistías serían también incompatibles con la

⁶ En este sentido, véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “Informe N°. 1/99, Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, José Catalino Meléndez, y Carlos Antonio Martínez Romero, El Salvador, caso 10.480”, 24 de enero de 1999, párrafo 111-116, en especial párrafo 115; HADDEN, T. y HARVEY, C., “El derecho de los conflictos y crisis internos”, *RICR*, N°. 833, 1999; NAQVI, Y., “Amnesty for war crimes: Defining the limits of international recognition”, *RICR*, N°. 851, 2003, en especial pp. 603-605; ROHT-ARRIAZA, N. y GIBSON, L., “The Developing Jurisprudence on Amnesty”, *HRQ*, vol. 20, N°. 4, 1998, en especial pp. 862-866; SALMÓN, E., “Algunas reflexiones sobre DIH y justicia transicional: lecciones de la experiencia latinoamericana”, *RICR*, N°. 862, junio de 2006, en especial pp. 12-16.

norma que obliga a los Estados a investigar y enjuiciar a los sospechosos de haber cometido crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales (véase la norma 158)”⁷.

Ahora, precisamente cuando están, en un grado u otro, en marcha las negociaciones para lograr el paso del conflicto al postconflicto, no son nada extrañas las posiciones que en general se han calificado como “realistas”, y que en resumen vendrían a sostener que aunque la justicia, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la impunidad, etc., son muy importantes, nada es más importante que lograr la paz. Al respecto, baste recordar la discusión habida sobre el futuro, no criminal, sino político del Presidente de Siria. En mi modesta opinión, y sin entrar aquí en el desarrollo o la evolución histórica, este tipo de posicionamientos no se sostienen en lo jurídico, por decir lo menos, pudiendo al respecto incluso volver hasta 1948, hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que ya se dejó escrito que no puede existir paz verdadera que no esté fundada en el respeto a los derechos humanos. Avanzando en el tiempo hasta lo más cercano, podría también referirse aquí el artículo 11.1 del reciente borrador de la denominada como “Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz”, adoptado en el seno de las

⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: “Comentario a la norma 159”, en HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L., ET AL.: *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005 (version traducida al castellano del volumen I); en relación con el comentario a la norma 128 (“debería considerarse la posibilidad de una amnistía, salvo si están cumpliendo sentencia por un crimen de guerra (véase la norma 159)”, norma 132 (“las amnistías son una medida adecuada para facilitar el regreso, ya que garantizan que no se incoará ningún procedimiento penal por actos como la insumisión o la desertión, excluidos los crímenes de guerra y de lesa humanidad (véase la norma 159)” y norma 158 (ya que “existe suficiente práctica, como se ha señalado más arriba, para establecer la obligación en virtud del derecho internacional consuetudinario de investigar los crímenes de guerra presuntamente cometidos en conflictos armados no internacionales y juzgar a los sospechosos”).

Naciones Unidas de la mano del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, donde puede leerse lo siguiente: “*Artículo 11. Derechos de las víctimas y los grupos vulnerables.* 1. Toda víctima de una violación de los derechos humanos tiene, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, un derecho imprescriptible a conocer la verdad y a que se restablezcan los derechos conculcados; a que se investiguen los hechos y se identifique y castigue a los culpables; a obtener una reparación integral y efectiva, lo que incluye el derecho a rehabilitación e indemnización; a medidas de satisfacción o reparación simbólica; y a que se garantice que esos actos no se repetirán”⁸.

Con todo, como es bien conocido, ciertamente la posición de las propias Naciones Unidas a lo largo del tiempo no ha sido ni lo coherente ni lo constante que hubiera cabido desear, pero precisamente el caso que estamos comentando –de una complejidad política que a nadie se le escapa- creo que muestra la consolidación de una postura que, al fin, podemos considerar como definitiva. Al respecto, señalaré dos elementos de juicio finales:

El primero, toma cuerpo en lo sostenido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en febrero de este mismo año, esto es, que en el caso de Siria donde hay alegaciones de crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad las amnistías no son permisibles⁹.

⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: “Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de los pueblos a la paz”, Documento de las Naciones Unidas: A/HRC/20/31, de 16 de abril de 2012, Anexo.

⁹ "In the case of Syria, we are there to remind everyone that where there are allegations that reach the threshold of war crimes or crimes against humanity that amnesties are not

Más reciente aún en el tiempo y en segundo lugar, el presidente de la Comisión Investigadora del Consejo de Derechos Humanos para Siria, afirmó expresamente el pasado 15 de marzo que: cuando hablamos con las víctimas cuyas vidas han sido destrozadas por este conflicto, su mensaje es claro. Ellos quieren la paz. Y exigen justicia. La Comisión apoya firmemente los procesos penales nacionales e internacionales como medio de lucha contra la impunidad¹⁰.

Desde luego, como también se recalca en estas manifestaciones, la sanción de los responsables de graves crímenes internacionales no es suficiente para lograr una paz verdadera y duradera en Siria. Pero volviendo al comienzo, diría que entre las “appropriate measures to achieve an end to the conflict in the Syrian Arab Republic” por parafrasear el último informe del Relator Especial sobre desplazados internos¹¹, parece claro que no hay duda sobre lo que hay que esperar respecto a los crímenes internacionales cometidos. Por eso, como avancé, yo creo que sobre lo que debemos preguntarnos es respecto a cómo vamos a lograr lo único que cabe esperar: que los

permissible." Véase: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-crimes-idUSKCN0VA1VF>.

¹⁰ “Finally, the on-going political dialogue must encompass a discussion on transitional justice options. Throughout its mandate, the Commission has impartially and independently documented violations of the laws of war and human rights by all sides. Through our fact-finding and documentation work, we endeavour to provide an accurate view of what is happening on the ground inside Syria and that ensures that human rights and accountability issues remain present at the negotiation table. When we speak with the victims whose lives have been torn apart by this conflict, their message is clear. They want peace. And they demand justice. The Commission strongly supports credible international and domestic criminal proceedings as a means of fighting impunity. But criminal justice is not enough”. Véase: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/COI_Syria_Oral_Update_15_March2016.pdf.

¹¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: “ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su misión a la República Árabe Siria”, Documento de Naciones Unidas: A/HRC/32/35/Add.2, de 5 de abril de 2016, párr. 107.

responsables de esos crímenes respondan por ellos y que, a su vez y en consecuencia, sus víctimas obtengan justicia.