

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN EL USO DE ARMAS QUÍMICAS

Documento de orientación

(Publicado bajo la responsabilidad de la Presidencia)

ÍNDICE

I. Introducción

- 1. La Alianza 3
- 2. Objetivos de la Alianza 3

II. Combatir la impunidad en el caso concreto de ataques con armas químicas

- 1. La prohibición de medios químicos con fines no pacíficos 4
- 2. La represión del uso de armas químicas prohibidas 4
- 3. Mecanismos internacionales específicos para luchar contra la impunidad 5

III. La lucha contra la impunidad a nivel nacional

- 1. Sanciones judiciales para los delitos más graves: comprender los planteamientos nacionales e internacionales 7
- 2. Medidas administrativas: comprender los planteamientos nacionales e internacionales 9
- 3. Una necesaria coordinación y cooperación internacional 12

IV. Herramientas, referencias y contactos

- 1. Organizaciones internacionales 14
- 2. ONG 16
- 3. Redes de expertos 17

I. Introducción

1. La Alianza

La Alianza Internacional contra la Impunidad del Uso de Armas Químicas fue lanzada el 23 de enero de 2018 en París. Reúne a 40 Estados y a la Unión Europea que, a través de su adhesión, han expresado su firme voluntad de luchar contra la impunidad de quienes desarrollan y utilizan armas químicas. **Esta Alianza, que constituye un foro político informal, está abierta a cualquier Estado que desee suscribir sus objetivos** en el marco de una cooperación permanente. Sus principios y su mandato están disponibles en su [página web](#)¹.

2. Objetivos de la Alianza

El propósito de este documento elaborado por la Presidencia² de la Alianza es proporcionar información, orientación y asesoramiento a los Estados afines, con el fin de intensificar la lucha contra la impunidad. La información proporcionada tiene por objeto:

- ✓ entender las cuestiones, dificultades y necesidades principales y poner de relieve las prácticas de diversas comunidades profesionales, instituciones y jurisdicciones nacionales e internacionales.
- ✓ reflexionar sobre cómo el trabajo que llevan a cabo mecanismos internacionales específicos como, en relación con el conflicto sirio, el Equipo de Investigación e Identificación (IIT) de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), o el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente (IIIM) de las Naciones Unidas, puede ayudar a enjuiciar a los responsables.
- ✓ identificar las diferencias entre los sistemas judiciales nacionales para reforzar las capacidades en la materia, así como el conocimiento individual.
- ✓ compartir información para mejorar la cooperación en la lucha contra la impunidad en caso de uso de armas químicas.

En esta perspectiva, el documento de la Presidencia se estructura como sigue:

- ❖ Primero, una visión general del contexto político de la situación concreta de la lucha contra la impunidad en caso de uso de armas químicas con un enfoque de sensibilización, así como una presentación de las dos principales entidades que llevan a cabo investigaciones sobre dicho uso, el IIT y el IIIM.
- ❖ Segundo, una presentación de las opciones jurídicas existentes para combatir concretamente la impunidad en circunstancias específicas, incidiendo principalmente en la responsabilidad penal, mediante el ejercicio de la jurisdicción universal, y la aplicación de medidas administrativas.
- ❖ Tercero, herramientas con direcciones y contactos de expertos jurídicos de diversos organismos que pueden proporcionar asistencia y asesoramiento.

El presente documento de la Presidencia no puede abarcar todos los procedimientos y reglas aplicables en cada uno de los Estados miembros de la Alianza. En su lugar, **ofrece un panorama general a partir del cual los Estados pueden profundizar**, conocer las opciones jurídicas existentes e **identificar a las personas u organizaciones que podrían serles de ayuda**. Este documento de la Presidencia también puede ayudar a los



¹

² Este documento ha sido elaborado por Francia en su calidad de presidenta de la Alianza contra la Impunidad del Uso de Armas Químicas. No es, por tanto, un documento negociado por los Estados participantes en dicha Alianza, por lo que su contenido, incluidos los análisis del derecho internacional, no pretenden reflejar las posiciones de dichos Estados.

Estados a la hora de estudiar la posibilidad de adoptar nuevas medidas en el marco de la aplicación de la legislación.

II. Combatir la impunidad en el caso concreto de ataques con armas químicas

1. La prohibición de medios químicos con fines no pacíficos

El **Protocolo de Ginebra de 1925** fue la primera convención internacional en prohibir el uso de armas químicas y biológicas en conflictos bélicos. Concretamente, prohíbe «el empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos». Dicho Protocolo se firmó en junio de 1925 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y entró en vigor en febrero de 1928. Aunque sigue vigente en los 142 Estados Partes (incluida la República Árabe Siria), el *instrumentum* del tratado es muy breve y las obligaciones previstas en él se dirigen a los Estados Partes de forma general. Además, el Protocolo forma parte de la regulación internacional de la guerra conocida como «Derecho de La Haya» o *jus ad bellum* y, como tal, no se aplica en caso de empleo de armas químicas fuera de conflictos armados.

La **Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)**, firmada el 13 de enero de 1993 y en vigor desde abril de 1997, es la piedra angular del derecho internacional en materia de prohibición y no proliferación de las armas químicas. La CAQ prohíbe a actores públicos y privados el uso de agentes químicos con fines no civiles y no pacíficos. Este régimen, que prohíbe estas armas y prevé su destrucción, se lleva poniendo en jaque desde 2012 por el empleo reiterado y constante de armas químicas en Siria e Iraq y el uso de agentes químicos en Malasia (2017) y el Reino Unido (2018).

2. La represión del uso de armas químicas prohibidas

La responsabilidad primera de establecer instrumentos jurídicos específicamente aplicables a los ataques químicos recae en los Estados, ya que, como estipula la CAQ, corresponde a los órganos judiciales nacionales enjuiciar a los autores de ataques químicos. El párrafo 1 del artículo VII de la CAQ exige a los Estados Partes que adopten y apliquen leyes penales nacionales que prohíban y castiguen a las personas físicas y jurídicas por el uso de sustancias químicas como arma, tal y como estipula la Convención.

En el contexto de resurgimiento del uso de armas químicas, han sido principalmente actores estatales los que han hecho un uso prohibido de las mismas. Cuando han sido agentes no estatales los que han empleado estas armas, el Estado donde se utilizaron no ha tenido ni la intención ni la capacidad para reprimir judicialmente a los autores, tal y como exige la CAQ.

De igual modo, el **Estatuto de Roma** de la Corte Penal Internacional (CPI) otorga a los Estados la competencia fundamental de enjuiciar y castigar los crímenes internacionales en su primer artículo, teniendo la CPI carácter complementario respecto de las jurisdicciones penales nacionales. La única excepción a este principio es la situación creada por la falta de voluntad o la incapacidad de dichas jurisdicciones para cumplir con sus obligaciones. En el contexto específico del uso de armas químicas, los ataques con armas químicas en conflictos armados internacionales constituyen sin duda un crimen de guerra a tenor del Estatuto de Roma, que en el párrafo 2. b) xviii del artículo 8 emplea los mismos términos que el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre esta cuestión. Para evitar crear una laguna jurídica respecto del uso de armas químicas en conflictos internos, el Estatuto de Roma fue enmendado el 11 de junio de 2010 para designar también como crimen de guerra el empleo de estas armas en conflictos armados que no son de índole internacional (subpárrafo xiv del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8). La enmienda fue adoptada por consenso y a día de hoy ha sido

ratificada por 38 Estados Partes.

En caso de que el principio de territorialidad o el principio de personalidad activa (artículo 12.2) sean inaplicables para el ejercicio de la competencia de la CPI —lo que supone que el Estado no queda obligado por el Estatuto de Roma—, el Consejo de Seguridad puede remitir a la CPI un asunto específico (artículo 13.b).

En lo que respecta al problema de las armas químicas en Siria, no parece posible recurrir a la CPI, teniendo en cuenta que Siria no es un Estado Parte del Estatuto de Roma y que no existe por tanto fundamento territorial ni personal alguno para que la CPI actúe directamente. También parece improbable que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remita este caso a la CPI, dado que tal decisión se vetaría probablemente en dicho Consejo.

Cabe señalar también que, a petición del Consejo de Seguridad, podrían crearse tribunales internacionales o híbridos *ad hoc*. Habida cuenta de la experiencia de los tribunales de este tipo creados en el pasado, se trata de una opción pertinente para los países afectados, ya que ofrece la posibilidad de celebrar juicios justos y crear las condiciones para la reconstrucción de la paz. Sin embargo, por diversas razones, incluida la mencionada anteriormente sobre la imposibilidad de remitir asuntos a la CPI, el que se opte por esta opción resulta poco probable.

Dado lo insatisfactorio de la situación, **la Alianza se centra en combatir la impunidad de quienes desarrollan y usan armas químicas**. Entre los métodos de la Alianza está la publicación en su página web de los nombres de las personas sancionadas por el papel que han desempeñado en ataques químicos o en el desarrollo de programas de armas químicas. La Alianza está decidida a concienciar sobre la inaceptable situación de impunidad para los autores de estos ataques y desea proponer medios concretos para cambiar la situación. Efectivamente, dado que el régimen sirio ha conformado que no tienen intención de respetar las obligaciones que le incumben en virtud de la CAQ y del Protocolo de Ginebra de 1925 y que los tribunales internacionales no son competentes, corresponde a terceros Estados luchar concretamente contra la impunidad a través de medidas nacionales.

Para estos fines, los Estados disponen de los mecanismos internacionales específicos oportunos dedicados a la recogida de pruebas e información.

3. Mecanismos internacionales específicos para luchar contra la impunidad

Equipo de Investigación e Identificación (IIT) de la OPAQ

El cuarto periodo extraordinario de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) adoptó una decisión titulada «Modo de hacer frente a la amenaza del empleo de armas químicas» (C-SS-4/DEC.3) en fecha del 27 de junio de 2018. [...]

En dicha decisión se expresaba el apoyo y reconocimiento a la labor profesional, imparcial e independiente del director general y la Secretaría Técnica. Asimismo, se instaba a la Secretaría a establecer las medidas prácticas necesarias para «identificar a los autores del empleo de armas químicas en la República Árabe Siria, estableciendo la identidad y facilitando toda la información potencialmente pertinente al origen de esas armas químicas en aquellos casos en los que la Misión de Determinación de los Hechos de la OPAQ en Siria determine o haya determinado que se emplearon o que probablemente se emplearon, y en los casos en los que el Mecanismo Conjunto de Investigación de la OPAQ y las Naciones Unidas no ha publicado un informe». [...]

De conformidad con el párrafo 10 de la Decisión C-SS-4/DEC.3, la Secretaría ha creado un Equipo de Investigación e Identificación (IIT) encargado de identificar a los autores del empleo de armas químicas en la

República Árabe Siria, estableciendo la identidad y facilitando toda la información potencialmente pertinente al origen de esas armas químicas en aquellos casos en los que la Misión de Determinación de los Hechos de la OPAQ en Siria determine o haya determinado que se emplearon o que probablemente se emplearon, y en los casos en los que el Mecanismo Conjunto de Investigación de la OPAQ y las Naciones Unidas no ha publicado un informe». La Secretaría Técnica ha publicado dos notas (EC-91/S/3, de 28 de junio de 2019 y EC-92/S/8, de 3 de octubre de 2019, de acceso público) en las que se detallan los métodos de trabajo y el mandato del IIT.

Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente (IIIM) de las Naciones Unidas

El 21 de diciembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 71/248, por la que se establece el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente (IIIM) para ayudar en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los delitos de derecho internacional más graves cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011.

Tal y como establece el párrafo 4 de dicha Resolución, el mandato del Mecanismo es «recabar, consolidar, preservar y analizar las pruebas de violaciones del derecho internacional humanitario y de violaciones y abusos de los derechos humanos y preparar los expedientes para facilitar y acelerar un proceso penal justo e independiente, de conformidad con las normas del derecho internacional, en las cortes o los tribunales nacionales, regionales o internacionales que tengan o puedan tener jurisdicción en el futuro sobre esos delitos, de conformidad con el derecho internacional».

El IIIM no es ni una fiscalía, ni una corte, ni un tribunal. Se trata de un mecanismo que recaba, preserva y analiza información y pruebas de la comisión de delitos de derecho internacional en Siria para prestar asistencia a las jurisdicciones competentes en materia de investigación y enjuiciamiento.

Esto no significa que el IIIM comparta toda la información o las pruebas que recaba con las cortes y los tribunales que investigan y enjuician los delitos cometidos en el contexto sirio. De conformidad con su mandato, el IIIM respeta los requisitos impuestos por aquellos que facilitado información y pruebas. Además, el IIIM comparte su información únicamente con las jurisdicciones que respetan el derecho internacional de los derechos humanos y las normas en este ámbito, incluido el derecho a un juicio imparcial, y siempre y cuando no se aplique la pena de muerte a los delitos en cuestión.

Diferencias entre el IIIM y el IIT

El IIIM y el IIT tienen mandatos diferentes pero coincidentes. Mientras que el IIT es un mecanismo de atribución que se encarga de investigar e identificar a los autores de ataques con armas químicas en el contexto sirio y que presenta informes factuales con sus propias conclusiones, la función del IIIM es facilitar los procesos penales en caso de ataques con armas químicas y otros delitos internacionales graves cometidos en el contexto sirio. Una de las formas que tiene el IIIM de facilitar los procesos penales es constituyendo el caso. En este contexto, el IIIM debe evaluar las pruebas subyacentes contra las normas del derecho penal. No obstante, a pesar de que sus mandatos son de distinta naturaleza, muchas de las pruebas que reúna el IIT pueden resultar pertinentes para el trabajo del IIIM. En este sentido, la información obtenida por los Estados es fundamental para las investigaciones llevadas a cabo por ambos mecanismos.

Sobre la base del marco jurídico en vigor, la Secretaría Técnica de la OPAQ presenta informes sobre las conclusiones del IIT al Consejo Ejecutivo de la OPAQ y al Secretario General de la ONU para su examen. La Secretaría Técnica también se encarga de preservar y proporcionar información al IIIM y a cualquier otro organismo de investigación pertinente creado bajo los auspicios de la ONU. La Secretaría Técnica y los Estados Partes de la OPAQ cooperan en cuestiones de interés en virtud de las disposiciones de la CAQ.

Mensajes principales:

- Pese a sus diferencias, tanto el IIT como el IIIM son mecanismos internacionales que tratan casos relacionados con el uso de armas químicas en Siria.
- Sin perjuicio de las condiciones de aquellos que proporcionan pruebas e información, las jurisdicciones nacionales tienen acceso directo a las pruebas proporcionadas por el IIIM en el marco de acciones judiciales contra presuntos autores.
- En función de su sistema nacional, las fuerzas del orden nacionales pueden utilizar cualquier informe facilitado por el IIT al Consejo Ejecutivo o al Secretario General de la ONU para su examen, para otros fines pertinentes, incluidas acciones administrativas.

III. La lucha contra la impunidad a nivel nacional

La lucha contra la impunidad debe librarse a nivel nacional, haciendo caso omiso de las limitaciones de la justicia internacional. Las medidas adoptadas por las autoridades competentes pueden basarse en el derecho penal nacional o internacional y en el derecho administrativo.

1. Sanciones judiciales para los delitos más graves: comprender los planteamientos nacionales e internacionales

Definición

Aunque nunca ha sido formalmente definida en ningún tratado, se entiende generalmente por **jurisdicción universal** aquella que permite a una jurisdicción nacional enjuiciar ciertos delitos cometidos por extranjeros y contra extranjeros fuera de su territorio. La jurisdicción universal se aplica a los delitos más graves del derecho internacional como los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el crimen de genocidio.

Existen dos regímenes principales de jurisdicción universal:

- por un lado, la **jurisdicción universal absoluta**, que no necesita de la existencia de un vínculo o relación para ser aplicada, no exige que el acto sea punible en el país donde se haya cometido y no depende de si el acusado estaba o no presente en el territorio nacional y no ha sido extraditado;
- por otro, la **jurisdicción universal relativa**, aplicable en la mayoría de países, que exige el cumplimiento de condiciones más específicas para poder ejercerse. Por ejemplo, para establecer la jurisdicción universal, puede ser necesario que el presunto autor de la infracción resida habitualmente en territorio nacional.

Diferentes planteamientos nacionales

Cabe señalar que la jurisdicción universal varía, puesto que su aplicación difiere de un país a otro, pues su ejercicio constituye una competencia nacional. Este tipo de jurisdicción difícilmente puede analizarse si no es caso por caso. En este sentido, es imposible describir de forma exhaustiva todas las variantes nacionales de su aplicación. Aun así, podemos trazar una serie de características principales.

Presencia o residencia del acusado

En la fase de investigación preliminar, ciertos regímenes de jurisdicción universal exigen que el acusado se encuentre en el territorio nacional o incluso que tenga en él su residencia habitual para poder iniciar el procedimiento. Sin embargo, en otros países, la presencia del sospechoso en territorio nacional no es necesaria para llevar a cabo la instrucción preliminar, contrariamente al procedimiento principal para el que sí se requiere dicha presencia. El procedimiento principal puede llevarse a cabo antes de la posible apertura de

juicio.

Ya en la fase del juicio, algunos países no pueden actuar *in absentia*. Este es el caso particular de los países de la *common law*, en los que el principio del *habeas corpus* está profundamente arraigado.

Facultad discrecional de la autoridad judicial

En muchos países prevalece la obligación de iniciar las actuaciones judiciales, lo que significa que las Fiscalías nacionales no disponen de margen de apreciación para decidir si inician o no una instrucción preliminar. Por el contrario, a menudo se aplica el principio del enjuiciamiento discrecional, que otorga a las autoridades nacionales cierta flexibilidad en casos complejos en los que un enfoque sistemático no es el más adecuado. Este último principio puede resultar especialmente pertinente para evitar el riesgo de exageración o una posible falta de pruebas indiciarias a la que deban enfrentarse los medios de investigación nacionales. Ambas situaciones son ejemplos en los que el procedimiento tiene pocas posibilidades de culminar en un juicio penal.

En algunos países se exige además el cumplimiento del principio de la doble incriminación (incriminación en ambos países) para iniciar cualquier procedimiento. Las partes (víctimas, ONG, fiscalías) competentes para llevar un asunto ante los tribunales en virtud de la jurisdicción universal difieren en función de los países.

Subsidiariedad/Complementariedad

Para evitar la rivalidad entre jurisdicciones, parece importante establecer un reparto de competencias entre los tribunales nacionales y los tribunales internacionales en un texto jurídico. Además, los Estados deben coordinarse entre sí para evitar la concurrencia de procesos y demandas de extradición.

Los Estados disponen de bastante flexibilidad para elegir qué tribunales nacionales pueden ejercer la jurisdicción universal. De hecho, puede tratarse de cualquier tribunal estatal, aunque lo más frecuente es elegir una sala especializada. Las investigaciones previas en caso de ataques con armas químicas requieren a menudo un conocimiento y una práctica especializada para lo cual los Estados deben invertir creando unidades específicas dentro de sus fiscalías.

En última instancia, los Estados han de respetar los derechos fundamentales, en particular los derechos del acusado. En consecuencia, es de obligado cumplimiento el principio *ne bis in idem* reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (artículo 14(7)). La atrocidad de los crímenes cometidos con armas químicas no puede en ningún caso justificar el quebrantamiento del Estado de derecho.

Países interesados

Conviene recordar que el punto titulado «Alcance y aplicación del principio de jurisdicción universal» figura desde hace varios años en el orden del día de las sesiones de la Sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU, en la que los Estados están invitados a pronunciarse sobre la aplicación de la jurisdicción universal a nivel nacional.

Los Estados deben contemplar la adopción de nuevas medidas. Para ello, es esencial obtener el dictamen de expertos que puedan evaluar y proporcionar información sobre casos específicos y jurisdicción universal en los tribunales nacionales. Dichos expertos pueden encontrarse en:

- unidades o servicios encargados de juzgar crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad,
- redes regionales e internacionales (Europol, Eurojust, Interpol, Red Europea de Cooperación contra el Genocidio),
- fiscalías,
- ministerios de Justicia,
- especialistas en derecho internacional y derecho de los derechos humanos.

Ejemplo:

La jurisdicción universal en Francia

- Los artículos de 689 a 689-14 del Código de enjuiciamiento criminal francés definen el principio de jurisdicción universal en Francia. Los tribunales nacionales franceses son competentes para enjuiciar y condenar a las personas físicas y jurídicas que hayan cometido delitos definidos en convenciones internacionales —las cuales otorgan dicha competencia a los tribunales nacionales— si el presunto autor está presente o reside habitualmente en Francia. Esto se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, a los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, así como a los delitos de tortura y de desaparición forzada.
- A través de su unidad central de lucha contra los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, Francia está investigando casos en los que podrían estar implicados dirigentes sirios. Concretamente, lleva a cabo una investigación conjunta con Alemania en el llamado «Archivo César» por el seudónimo de un ex fotógrafo militar sirio que documentó torturas generalizadas en centros de detención sirios entre 2011 y 2013.

Lamentablemente, la existencia de textos legislativos sobre jurisdicción universal no es suficiente para permitir a los países combatir la impunidad individualmente y de forma eficaz. La cooperación internacional es esencial para reunir pruebas y elementos que faciliten los procesos. En lo que respecta a las infracciones financieras ligadas a actividades delictivas, deben considerarse también sanciones no penales y procedimientos civiles.

Mensajes principales:

- La jurisdicción universal permite a los Estados enjuiciar y castigar a los autores de los delitos internacionales más graves cometidos en el extranjero, por extranjeros y contra extranjeros.
- Existen distintos cauces para enjuiciar las conductas ligadas al uso de armas químicas. Las vías disponibles dependen del derecho penal del Estado en cuestión.
- La cooperación y la ayuda internacional son fundamentales para facilitar pruebas y elementos a los países que estén en condiciones de enjuiciar a los autores de crímenes de guerra que se encuentren bajo su jurisdicción.
- Los Estados pueden dirigirse a las organizaciones internacionales para saber cómo ejercer dicha jurisdicción (*cf. capítulo III del presente documento*).

2. Medidas administrativas: comprender los planteamientos nacionales e internacionales

Los autores de ataques con armas químicas suelen tener vínculos con instituciones financieras fuera de sus propios países, ya sea a través de sus activos o ingresos, o de la financiación de actividades de proliferación. Por otro lado, cabe subrayar el hecho de que pueden imponerse únicamente sanciones, sin que vayan necesariamente acompañadas de un proceso penal. Con todo, es posible que una misma persona sea objeto de sanciones administrativas y sea además juzgada con arreglo a la ley penal.

Fundamento internacional para establecer medidas administrativas

La lucha contra la financiación de la proliferación es una obligación internacional de los Estados según la Resolución 1540 aprobada en abril de 2004 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU. De conformidad con esta Resolución y otras posteriores, los Estados deben adoptar medidas para prevenir la proliferación, incluidas disposiciones legislativas contra la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, transporte, transferencia o empleo de armas de destrucción masiva y, por

ende, de armas químicas, por parte de agentes no estatales.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes mencionadas también se aplican al empleo de armas químicas por parte de agentes estatales que contravienen así las normas del Derecho Internacional Humanitario en conflictos internacionales o internos, pero también fuera de conflictos armados.

La implementación de estas medidas está sujeta a la adopción de leyes nacionales y de medidas administrativas.

Marco jurídico nacional para las medidas administrativas

Al igual que con los elementos descritos anteriormente respecto de la jurisdicción universal, no existe una forma única o un solo régimen posible para implantar medidas administrativas. Cada Estado decide soberanamente sobre el alcance de las medidas que se propone adoptar para luchar contra la financiación de la proliferación. En efecto, pueden imponerse sanciones administrativas a actividades delictivas investigadas por fiscales independientes, de lo que se infiere que las medidas administrativas y las causas penales pueden interponerse simultáneamente.

Tales medidas pueden incluir, por ejemplo, la prohibición de ciertas actividades, sanciones financieras específicas, medidas contra el blanqueo de capitales o la represión de la financiación del terrorismo. Con frecuencia, estas medidas o sanciones administrativas ya existen pero se encuentran diseminadas en distintos soportes jurídicos como códigos penales, leyes administrativas, leyes aduaneras, embargos internacionales, etc. Esto dificulta a las autoridades judiciales la tarea de aplicar de forma coherente las obligaciones internacionales en materia de lucha contra la financiación de la proliferación.

Para salvar estas dificultades se pueden promulgar leyes en cumplimiento del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, como han hecho algunos Estados. Dichas leyes contribuyen a sentar el marco jurídico nacional en el que fundamentar cualquier régimen de sanciones futuro. Posteriormente, dicho régimen puede adoptarse mediante regulación gubernamental, lo que otorga al poder ejecutivo la flexibilidad necesaria para adaptar fácilmente su política a cualquier nueva obligación internacional, garantizando además una base jurídica común y única para varios regímenes de sanciones.

Los Estados con una gran dispersión legislativa pueden, a través de un ejercicio de mapeo, por ejemplo, identificar las leyes y normativas existentes y reagruparlas en un marco único. Dicho ejercicio puede ser también la ocasión para revisar los instrumentos existentes en la materia con el fin de evaluar su eficacia.

Supervisión de los actores privados

Como se ha señalado anteriormente, hay muchas instituciones, principalmente entidades financieras del sector privado, que pueden desempeñar un papel en la lucha contra la financiación de la proliferación. Los autores de infracciones penales necesitan en algún momento apoyo logístico para su actividad delictiva. Por tanto, los Estados deben designar uno o varios órganos encargados de controlar al sector privado que puede, intencionadamente o no, proporcionar a esos autores el apoyo que necesitan.

Los Estados tienen plena libertad para decidir soberanamente si otorgan o no a estos órganos administrativos competencias policiales además de competencias de supervisión y, en caso afirmativo, con qué atribuciones relevantes. Además de esta delegación de competencias, los responsables políticos también deben determinar con precisión el ámbito de actuación de la principal estructura de control. Esto requiere equipos altamente especializados que lleven a cabo su trabajo de forma efectiva en los distintos sectores financieros de que se trate.

Por su parte, las tecnologías de la información requieren un análisis transversal que deben llevar a cabo organismos multisectoriales. Para ser eficaz, el marco de control debe incluir una competencia transversal que permita la coordinación de las medidas adoptadas.

Sanciones

En lo que respecta a su implementación, las sanciones requieren una supervisión y, en su caso, asesoramiento por parte de autoridades competentes e imparciales para garantizar su cumplimiento efectivo por parte del sector privado. Tales regímenes de sanciones pueden incluir una gran variedad de disposiciones no penales, recomendaciones, avisos de alerta temprana, multas, etc.

En materia de aplicación, estos regímenes de sanciones deben tender a la eficacia y a la disuasión, respetando a la vez el principio de proporcionalidad. Así pues, deben preverse sanciones en caso de infracción a las limitaciones impuestas por el régimen sancionador. Por supuesto, estas acciones específicas deben aplicarse tanto a personas jurídicas como físicas; en cuanto a las primeras, es importante que el régimen de sanciones contemple la posibilidad de atacar a sus máximos dirigentes.

Gestión de activos

Uno de los aspectos determinantes para la eficacia de estos regímenes de sanciones es la gestión de activos (multas, incautación, confiscación o decomiso). En la práctica, ello requiere que las autoridades judiciales correspondientes puedan ordenar al titular del activo su inmovilización. La mayoría de las veces, esto significa que los bancos deben bloquear determinadas cuentas a petición de las autoridades públicas. Por consiguiente, es necesario garantizar que dichas autoridades tengan la capacidad de controlar materialmente los activos, de forma que se evite su envío a otra jurisdicción. Este control implica por lo general procedimientos de gestión y custodia de los activos inmovilizados. Sin embargo, en ocasiones puede ocurrir que los activos sean bienes materiales, como vehículos o bienes inmuebles.

Cabe destacar que, a la hora de aplicar estos regímenes de sanciones, los Estados están obligados a respetar los derechos fundamentales. La atrocidad de los crímenes cometidos con armas químicas no puede en ningún caso justificar el quebrantamiento del Estado de Derecho.

Ejemplos: Aplicación de los regímenes de sanciones en Francia

- El código monetario y financiero francés constituye la base sobre la que se definen las competencias del Ministerio de Economía para adoptar decisiones sobre inmovilización de activos. El artículo 562-3 especifica el organismo público con poder para adoptar medidas, la duración de las sanciones, el hecho de que estas puedan ser prorrogadas, el tipo de propietario de los activos en cuestión (personas físicas o jurídicas u otras entidades que pertenezcan a dichas personas).
- Sobre esta base, Francia puede inmovilizar los activos de cualquier persona o entidad que eluda o viole las medidas restrictivas decididas por la ONU o la UE. Dichas medidas se aplican a todo tipo de activos: fondos de cualquier naturaleza, cuentas bancarias, bienes inmuebles e incluso vehículos.
- El Ministerio de Economía y Finanzas francés ha inmovilizado los activos de varias redes de proliferación en aplicación de las disposiciones nacionales mencionadas más arriba (artículo L.562-3).
- Para garantizar la correcta aplicación de estas medidas, la Autoridad de Supervisión Prudencial y de Resolución (ACPR) se encarga de supervisar el sector bancario y los seguros, asegurándose de que las instituciones financieras cumplen con las obligaciones nacionales y europeas en materia de inmovilización de activos. La ACPR verifica que las instituciones financieras hayan establecido un procedimiento adecuado y efectivo para detectar las operaciones de individuos o entidades específicos. La ACPR cuenta con una comisión especial que puede dictar sanciones disciplinarias.

Mensajes principales:

- La lucha contra la financiación de la proliferación es una obligación internacional de los Estados (resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).
- En general, esta lucha se materializa en medidas de inmovilización, incautación y decomiso de activos ordenadas por órganos administrativos del poder ejecutivo sin que medie intervención judicial.
- Estas sanciones pueden imponerse solas y no van necesariamente acompañadas de un proceso penal.
- Es posible, sin embargo, que una misma persona que es objeto de sanciones administrativas también pueda ser enjuiciada con arreglo a la ley penal.
- En el ejercicio de su soberanía, los Estados son plenamente competentes para decidir cómo quieren adoptar los regímenes de sanciones.
- Estos regímenes de sanciones deben implementarse dentro del respeto de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho.

3. Una necesaria coordinación y cooperación internacional

Dado que no hay precedentes en materia de enjuiciamiento de los delitos más graves que implican el uso de armas químicas en Siria, es esencial que exista una coordinación a nivel bilateral, regional e internacional.

Coordinación entre Estados

La coordinación entre Estados resulta necesaria teniendo en cuenta el carácter transnacional común en todos los casos en los que se emplean armas químicas. A menudo, las pruebas documentales, las posibles víctimas, los testigos y los sospechosos se dispersan. Muchos países europeos, por ejemplo, tienen víctimas de ataques con armas químicas residiendo en sus territorios. Los Estados deben coordinarse a nivel regional, especialmente dentro de la Unión Europea, dada la libre circulación de personas. En este sentido, se han creado diversas organizaciones para facilitar el intercambio de información y la cooperación: en Europa, es el caso de Europol, Eurojust o la Red Europea de Cooperación contra el Genocidio; a nivel internacional, organismos como Interpol pueden ser muy útiles.

Las actividades relacionadas con la proliferación han adquirido además una dimensión mundial, lo que hace más necesaria que nunca la adopción de una base jurídica para la cooperación entre Estados, por ejemplo, en materia de intercambio de información. Una vez más, cabe subrayar que dicha cooperación en el intercambio de información debe tener en cuenta los derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la intimidad. Así pues, en materia de flujos de información, es preciso encontrar un equilibrio entre los imperativos de eficacia y el derecho a la privacidad.

En este sentido, las autoridades competentes deben tener la potestad legal de compartir información en materia de rendición de cuentas en lo relacionado con las armas químicas y disponer también de medios legales y operacionales de control para salvaguardar dicha información. Los servicios operacionales deben tener acceso a la información, dado su papel fundamental en las últimas etapas en el contexto de los procesos penales. Ciertamente, la lucha contra la impunidad a nivel nacional puede suponer un gran reto: algunas unidades pueden no ser jurídicamente competentes en el ámbito de este tipo de delito o que ciertas especificidades nacionales hagan que los procedimientos para enjuiciar dichos crímenes sean muy complejos. Existe también una urgente necesidad de coordinación regional e internacional entre unidades nacionales. La colaboración puede ser realmente necesaria para acceder a sospechosos, testigos o pruebas.

Cabe señalar también que, a nivel nacional, es posible que las fiscalías y las unidades encargadas de juzgar los crímenes de guerra tengan numerosas prioridades concurrentes y que su presupuesto no esté a la altura de

sus necesidades. Si los países de la Alianza quieren hacer de esta cuestión una prioridad, es fundamental que apoyen a sus organismos nacionales encargados de enjuiciar y aplicar sanciones.

La Alianza busca mejorar el intercambio de información y desarrollar capacidades que ayuden a fortalecer la cooperación entre organismos nacionales e internacionales.

Cooperación con las ONG

Las autoridades también pueden optar por cooperar con ONG, ya que estas suelen tener acceso a información y a testigos que están fuera del alcance de las fiscalías. Algunas ONG han contribuido a montar expedientes, remitir asuntos a tribunales nacionales, recabar pruebas y desempeñar un papel activo en la lucha contra la impunidad contribuyendo sustancialmente al establecimiento de pruebas documentales en los casos enjuiciados. Entre dichas ONG cabe destacar a TRIAL International (con sede en Suiza), Syrian Archive (con sede en Alemania), la Comisión para la Justicia y la Responsabilidad Internacionales (ICJA), el Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR, con sede en Alemania) y la Open Society Foundation (de ámbito mundial).

Órdenes de detención internacionales

Otra de las herramientas importantes en la lucha contra la impunidad son las órdenes de detención internacionales. En algunos países, la emisión de estas órdenes no presenta ninguna especificidad notable. En otros, la institución competente depende de la naturaleza del presunto delito. Las órdenes de detención están sujetas a varias condiciones: alto grado de sospecha, pruebas razonables, motivos de la detención (fuga, riesgo de fuga o riesgo de manipulación de pruebas). En general, no es necesario verificar por separado los hechos y las pruebas. Esto puede depender del tratado aplicable a las solicitudes de extradición. En los casos en que la presencia en el territorio del Estado sea necesaria, no puede emitirse ninguna orden de detención internacional para los autores que residan en el extranjero. Dentro de la Unión Europea, se pueden emitir órdenes de detención europeas en virtud del sistema de extradición europeo (en el que no es necesario presentar pruebas indiciarias).

Utilización de mecanismos internacionales específicos y pertinentes

Por último, a los Estados que desean actuar contra la impunidad en el uso de armas químicas les interesa compartir, dentro de un marco jurídico, información y pruebas con determinadas organizaciones internacionales y sus mecanismos pertinentes, como el IIT y el IIIM: el IIIM reúne, analiza y prepara expedientes para facilitar los procesos penales, mientras que el IIT tiene el mandato de identificar a los autores de los hechos. En este contexto, puede ser necesario para los Estados que se establezcan marcos jurídicos para compartir información y pruebas, por ejemplo en forma de convenciones o memorandos de entendimiento, o de intercambio de cartas.

Para llevar a cabo esta cooperación, en muchos casos, los Estados necesitan revisar sus marcos jurídicos existentes para asegurarse de que constituyen una base suficiente para dicha cooperación. Si no ofrecen una base suficiente, los Estados deben adoptar los marcos jurídicos adecuados.

Coordinación entre Francia y Alemania en la detención de tres dirigentes sirios – Febrero de 2019

- En febrero de 2019, las fiscalías de Francia y Alemania detuvieron por primera vez a tres presuntos torturadores que trabajaban para el régimen sirio tras un trabajo de investigación conjunto llevado a cabo por las unidades francesa y alemana responsables de juzgar los crímenes de guerra.
- Los sospechosos eran antiguos miembros de los servicios de inteligencia del Gobierno sirio: Anwar R. y Eyad A. (ambos detenidos en Alemania) y una tercera persona cuya identidad no fue revelada

(detenida en Francia). Se les acusa de cometer o ayudar a la comisión de actos de tortura y crímenes de lesa humanidad.

- La emisión de las órdenes de detención fue respaldada por el ECCHR, con sede en Berlín, que ayudó a las víctimas supervivientes de tortura a tramitar las denuncias contra los presuntos torturadores.

Mensajes principales:

- Es necesario que los Estados coordinen su acción, ya que una característica común de los casos de ataques con armas químicas es su transnacionalidad.
- Es fundamental adoptar un marco jurídico que permita la cooperación con otros países u organismos especializados pertinentes en lo que se refiere al intercambio de información o a la emisión de órdenes de detención internacionales, por ejemplo.
- Al igual que el IIT y el IIIM operan teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales en sus ámbitos, todos los Estados, los órganos judiciales nacionales y las organizaciones internacionales tienen interés en cooperar para elaborar enfoques comunes en materia de pruebas pertinentes en el contexto del empleo de armas químicas (en particular, en lo que respecta a la reunión, conservación y el uso de esas pruebas) y en asignar los recursos necesarios para ello.
- También deben cooperar para evitar que haya procesos penales que compitan entre sí.
- La Alianza podría utilizarse como foro para desarrollar en Estados afines las capacidades nacionales necesarias en la lucha contra la impunidad.

IV. Herramientas, referencias y contactos

1. Organizaciones internacionales

Secretaría Técnica de la OPAQ

La Secretaría Técnica recibió el mandato, a través de la Decisión C-SS-4/DEC.3 de 27 junio de 2018, de crear el IIT. «De conformidad con el párrafo 7 del artículo VII de la CAQ, cada Estado Parte se compromete a colaborar con la Organización en el ejercicio de sus funciones y, en particular, a prestar asistencia a la Secretaría Técnica». Cuando un Estado asume una obligación en un acuerdo internacional, ello supone un compromiso jurídicamente vinculante. El IIT espera una cooperación plena y leal por parte de todos los Estados Partes, en particular, en lo que respecta al suministro de información útil y al acceso a lugares y personas pertinentes. ([Nota de la ST sobre la labor del IIT, 27 de junio de 2019](#)).

Dirección:

Johan de Wittlaan 32
2517 JR La Haya
Países Bajos

Teléfono: +31 70 416 3300

Fax: +31 70 306 3535

Puede contactarse con ellos en [esta página](#).

Comité 1540 de las Naciones Unidas

«Los Estados Miembros podrán presentar solicitudes de asistencia al Comité. [...] Las solicitudes de asistencia deben presentarse al Comité enviando una nota verbal a su presidencia a través de la misión permanente del Estado solicitante ante las Naciones Unidas en Nueva York.

Se puede solicitar al Grupo de Expertos, que apoya la labor del Comité, que proporcione por correo electrónico

(1540experts@un.org) más información o aclaraciones sobre la asistencia».

[Comité RCSNU 1540 - Formulario de solicitud de asistencia \[formato PDF\]](#)

[Comité RCSNU 1540 - Formulario de solicitud de asistencia \[formato WORD\]](#)

Toda la correspondencia relativa a la presentación de las solicitudes de asistencia debe dirigirse a la Presidencia del Comité y enviarse a la siguiente dirección:

Secretaría del Comité 1540
A la atención del Presidente del Comité 1540
2 United Nations Plaza, Sala DC2-2022
Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017

Fax: +1-212-963-1300

Correo electrónico: sc-1540-Committee@un.org

Fiscalía de la Corte Penal Internacional

De conformidad con el artículo 15 del Estatuto de Roma, los Estados pueden enviar información a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) y en virtud del párrafo 10 del artículo 93, la CPI puede cooperar con los Estados y las jurisdicciones nacionales.

Toda la correspondencia relativa a la presentación de las solicitudes de asistencia deberá dirigirse a la División de Jurisdicción, Complementariedad y Cooperación de la Fiscalía (DJCC) y enviarse a la siguiente dirección: otpiudicialcooperation@icc-cpi.int.

Dirección:

Oude Waalsdorperweg 10
2597 AK La Haya
Países Bajos

INTERPOL

Dirección:

Secretaría General de INTERPOL
200, quai Charles de Gaulle
69006 Lyon Francia
Fax: +33 4 72 44 71 63

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Vienna International Centre
Wagramer Strasse 5
A 1400 Viena
Austria

Dirección postal:

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
Vienna International Centre
PO Box 500
A 1400 Viena

Austria

Teléfono: + (43) (1) 26060 –

Fax: + (43) (1) 263-3389

Correo electrónico: unodc@unodc.org

2. ONG

Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja

Esta oficina ofrece servicios de consultoría y asesoramiento jurídico, así como orientación técnica, a los expertos nacionales del Estado de que se trate para la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Dirección:

19 Avenue de la paix

1202 Ginebra (Suiza)

Teléfono: +41 22 734 60 01

Página web: www.icrc.org/en/document/icrc-advisory-services-international-humanitarian-law

TRIAL International

Esta organización publica informes anuales sobre el ejercicio de la jurisdicción universal en todo el mundo. El [informe 2019](#) informa, entre otros, de casos en los que están implicados funcionarios sirios, además de una empresa que entregó productos químicos en Siria.

Dirección:

TRIAL International

Rue de Lyon 95

1203 Ginebra (Suiza)

Teléfono: +41 22 321 61 10

Correo electrónico: info@trialinternational.org

Página web: www.trialinternational.org

Puede contactarse con ellos en [esta página](#).

Amnistía Internacional

Amnistía Internacional publicó en 2012 el estudio [Universal Jurisdiction. A Preliminary Survey of Legislation Around the World](#), aunque desde entonces algunos países han actualizado su legislación sobre jurisdicción universal. Se puede contactar con ellos a través de sus oficinas regionales en [esta página](#).

VERTIC

El Centro de Verificación de Investigaciones, Capacitación e Información (VERTIC) es una ONG con sede en el Reino Unido que respalda la adopción, aplicación y seguimiento de acuerdos internacionales. Como tal, puede proporcionar asistencia en la elaboración de textos legislativos.

Dirección:

The Green House, 244-254

Cambridge Heath Road

Londres E2 9DA (Reino Unido)

Teléfono: +44 (0)20 35596146

Fax: +44 (0)20 35596147

Correo electrónico: vertic@vertic.org

3. Redes de expertos

Red Europea de Cooperación contra el Genocidio

La red europea de puntos de contacto en relación con las personas responsables de genocidio y crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra es un órgano creado por el Consejo de la UE para asegurar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves definidos en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma de la CPI.

A tal efecto, cada Estado miembro de la UE ha designado para esta red uno o varios puntos de contacto que facilitan la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE. Desde 2011, el trabajo coordinado y continuado de la Red contra el Genocidio cuenta con el apoyo de la Secretaría de la Red (GNS), albergada en la sede de Eurojust en La Haya.

En noviembre de 2014, se adoptó la [Estrategia de la red de la UE de cooperación contra el genocidio para luchar contra los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros](#). Esta Estrategia, basada en la experiencia de profesionales y en anteriores reuniones de la Red, identifica buenas prácticas e incluye una lista de recomendaciones para los Estados miembros y las instituciones de la UE en apoyo a la lucha contra la impunidad.

En noviembre de 2018, se adoptaron las [Directrices sobre el funcionamiento de la Red](#). Este documento incluye una serie de principios que complementan la base jurídica de dicha Red (Decisión del Consejo 2002/494/JAI y Decisión del Consejo 2003/335/JAI), proporcionando un marco detallado sobre su composición, facilitando las solicitudes de los Estados no miembros de la UE para participar en las reuniones, determinando el nivel de compromiso de los puntos de contacto nacionales y la naturaleza de las diferentes sesiones, y describiendo las prácticas existentes de su funcionamiento.

Dirección:

EUROJUST, Maanweg 174,
2516 AB La Haya (Países Bajos)

Teléfono: +31 70 412 5579

Fax: +31 70 412 5535

Correo electrónico: GenocideNetworkSecretariat@eurojust.europa.eu

Página web: www.genocidenetwork.eurojust.europa.eu

Red Interinstitucional de Recuperación de Activos (CARIN)

CARIN es una red informal de profesionales del derecho y la práctica judicial en el ámbito de la búsqueda, la inmovilización, la incautación y la confiscación de activos. Se trata de una red interinstitucional. Cada Estado miembro está representado por un agente de las fuerzas del orden y un experto judicial (fiscal, juez de instrucción, etc. dependiendo de cada sistema jurídico).

La Secretaría de CARIN tiene su sede en Europol en La Haya. Este año, la presidencia de CARIN la asume Rumanía, representada por la oficina rumana de recuperación y gestión de activos. Se puede contactar con la red CARIN a través de su Secretaría:

Secretaría de CARIN

Sra. Marcella Van Berkel

Teléfono: +31(0)-70-353-1720

Correo electrónico: CARIN@europol.europa.eu

Página web: <https://www.carin.network/>

Asociación Internacional de Fiscales (IAP)

Dirección:

Hartogstraat 13

2514 EP La Haya (Países Bajos)

Teléfono: +31 70 363 03 45

Correo electrónico: info@iap-association.org

Página web: <https://www.iap-association.org/>