

# La Crisis de los Rohingya: el genocidio invisible

## The Rohingya Crisis: the invisible genocide

 GUILLERMO MOYA BARBA  
Universidad Autónoma de Madrid  
gmoyab@yahoo.es

**Resumen:** La crisis de los Rohingya supone uno más de estos episodios de violencia sistemática sobre un grupo étnico basado en la religión y las diferencias étnicas históricas, donde el gobierno de Myanmar no está tomando las medidas necesarias para remediar esta situación. En este artículo examinaremos el recorrido histórico de esta discriminación que, posteriormente, se convertiría en persecución y, por último, en uno de los mayores genocidios del siglo XXI. Prestaremos especial atención a la nueva situación impuesta por el golpe de Estado del Tatmadaw en febrero de 2020 y cómo afecta o puede afectar a la situación de los Rohingya. Examinaremos la calificación que merecen los crímenes acontecidos a lo largo de la etapa postcolonial; en concreto, analizaremos en delito de genocidio aplicado al caso de los Rohingya y cuáles son las posibles consecuencias dentro del ámbito del Derecho Penal Internacional. Por último, observaremos cuáles han sido las medidas tomadas por la Comunidad Internacional a este respecto.

**Palabras clave:** Comunidad Internacional, Myanmar, Tatmadaw, genocidio, Rohingyas.

**Abstract:** The Rohingya crisis is yet another such episode of systematic violence against an ethnic group based on religion and historical ethnic differences, where the Myanmar government is not taking the necessary steps to remedy the situation. In this article, we will examine the historical trajectory of this discrimination, which later turned into persecution and finally into one of the biggest genocides of the 21st century. We will pay special attention to the new situation imposed by the Tatmadaw coup d'état in February 2020 and how it affects or may affect the situation of the Rohingya. We will examine the qualification of the crimes that took place during the post-colonial period; in particular, we will analyse the crime of genocide as applied to the case of the Rohingya and what are the possible consequences within the scope of international criminal law. Finally, we will look at the measures taken by the international community in this regard.

**Keywords:** International Community, Myanmar, Tatmadaw, genocide, Rohingyas.

---

Recibido: 25 de marzo de 2022; aceptado: 29 de agosto de 2022; publicado: 30 de septiembre de 2022.

Revista Historia Autónoma, 21 (2022), pp. 125-147

e-ISSN: 2254-8726; <https://doi.org/10.15366/rha2022.21.007>



## 1. Introducción histórica

### 1.1. Metodología

Este artículo comienza con un estudio preliminar histórico de la mano de autores como Ibrahim Azeem y Muhammad Abdul Bari, entre otros, y organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional (AI) o Médicos Sin Fronteras (MSF), las cuales recogen, a su vez, manifestaciones de los propios Rohingya que permiten apreciar con claridad cuál es la situación dentro de Myanmar. El objetivo de este estudio histórico es hacer entrever en qué se basa el discurso que el gobierno birmano y otros actores locales utilizan para marginalizar a los Rohingya y convertir una historia inventada en una situación de violencia extrema. Para ello, realizaremos un análisis cronológico de los hechos acontecidos en las etapas pre y postcoloniales en Myanmar, destacando algunas de las medidas legislativas y las operaciones militares más relevantes.

Una vez concluidos estos dos apartados históricos, se utilizarán fuentes de expertos en el ámbito jurídico internacional (Daniel Feierstein, Gregory Stanton, o Penny Green son algunos de ellos), así como de instituciones de gran relevancia como la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), el Consejo de Seguridad (CSNU) o la propia Corte Penal Internacional (CPI) para delimitar el alcance de las consecuencias jurídicas que tales actos tienen sobre el Derecho Penal Internacional. Para ello se deberá hacer una aproximación hacia la calificación de tales actos, fundamentalmente como actos genocidas, pero también cabrá hacer una delimitación con otros crímenes internacionales.

Por último, se realizará un estudio de las medidas adoptadas en diferentes niveles por la Comunidad Internacional, en concreto, por Naciones Unidas (NNUU), China y Rusia, los países vecinos de Myanmar la India y Bangladesh, o la Unión Europea.

### 1.2. Breve introducción al Estado de Rakhine

Los Rohingyas conforman una de las múltiples etnias que habitan en Myanmar, junto con otras como la etnia Karen, la Chin o la Wa. Sin embargo, los Rohingyas no son actualmente reconocidos –siguiendo una tradición histórica de mediados del siglo XX– como etnia indígena, integrando un limbo jurídicamente conocido como “apatridia”, o “personas sin Estado”.

Pero para entender la causa de esta discriminación o marginación no podemos desligarnos de la cuestión geográfica: el Estado de Rakhine es uno de los Estados federales de Myanmar, situado al oeste del país y cuya costa coincide plenamente y da salida al Golfo de Bengala. En

el margen este de Rakhine se encuentra la cordillera de Arakan, que separa al Estado del resto de Myanmar. Al norte, el río Naf constituye la frontera natural con Bangladesh, y es el río que los refugiados Rohingya deben cruzar en su camino hacia el Estado con el que comparten frontera. En la figura 1 podemos observar un mapa de Myanmar en el cual aparece resaltado el Estado de Rakhine.

Figura 1: Mapa de Myanmar; el Estado de Rakhine aparece resaltado en rojo.



Fuente: MapChart, elaboración propia.

La región de Arakan – nombre que sería cambiado a Rakhine durante la etapa colonial británica, debido a la etnia Rakhine – sería altamente “cosmopolitizada” por personas de diferentes características: de religión budista, hindú y musulmana, de distintas etnias, como los Rohingya, los Rakhine, los Chin, entre otros, y desde diferentes partes de la región como Medio Oriente, India, Bengala y la propia Myanmar. Esta “cosmopolitización” supondría un reto para lo que sería el Imperio birmano y sus formas sucesoras, creando así una política histórica de marginación y segregación de una etnia en concreto: los Rohingya, de religión musulmana, con un lenguaje que se asemeja al bengalí, y con una fisiología propia de la India.

### **1.3. La etapa colonial:**

Tras la Primera Guerra Anglo-birmana (1824 – 1826) el Imperio británico integró a la región de Arakan en sus dominios. Tras el fin de la Segunda y Tercera Guerras Anglo-birmanas de 1852 y 1885 – respectivamente – hizo lo mismo con el resto del territorio, quedando dentro

del dominio de aquel Imperio<sup>1</sup>, y formando así la Birmania británica hasta su independencia en 1948<sup>2</sup>. Durante el periodo colonial británico la población musulmana e hindú, proveniente – a la fuerza – de Bengala e India, se incrementó notablemente<sup>3</sup>, siéndoles otorgados por los británicos un estatus superior a la población budista, plasmándose en la ocupación de cargos administrativos y laborales durante la etapa colonial<sup>4</sup>.

Además de una modificación demográfica, tuvo lugar una modificación político-territorial. Martin Smith habla de una división en dos zonas: la “Birmania Ministerial”, de mayoría birmana, y las “Áreas Fronterizas”<sup>5</sup>, cuya composición corresponde a los distintos grupos étnicos. Todos estos factores fomentaron así un clima de nacionalismo budista en el que los monjes jugarían un rol fundamental<sup>6</sup>, incrementado asimismo por la política secular británica que conllevó que no se tomaran medidas de cuidado de los monasterios, quedando abandonados<sup>7</sup>.

En los momentos inmediatamente anteriores a la independencia, se creó una dicotomía entre los probritánicos (entre los que se incluyen los Rohingya musulmanes) y los antibritánicos (cuyos integrantes eran birmanos budistas). Esta dicotomía entró en una nueva dimensión con la ocupación japonesa de 1942 de Myanmar, en la que se produjeron diferencias entre varios grupos étnicos, destacándose el conflicto entre los Rohingya – leales a los británicos – y la población de la etnia Rakhine – contrarios a la potencia colonizadora. Este conflicto conllevó a una división entre el norte y sur de Rakhine, zonas ocupadas por musulmanes y budistas respectivamente<sup>8</sup>.

Una vez derrotada la potencia nipona, la inclinación de los Rohingya hacia la independencia de Birmania hizo que el propio gobierno les considerara como “hostiles al régimen”<sup>9</sup>, reforzando su segregación y discriminación.

## 2. Periodo postcolonial

Estudiadas las raíces de la política segregacionista birmana hacia la etnia Rohingya, analizaremos las distintas oleadas dirigidas hacia la persecución de este grupo étnico y a las

---

<sup>1</sup> Abdul Bari, Muhammad, *The Rohingya Crisis. A people facing extinction*, United Kingdom, Kube Publishing Ltd, 2018, p. 26.

<sup>2</sup> Abdul Bari, Muhammad, *The Rohingya Crisis. A people facing extinction*, op. cit., p. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Smith, Martin y Annie Allsebrook, *Ethnic Groups in Burma Development, Democracy and Human Rights*, London, Anti-Slavery International, 1994, p. 22.

<sup>6</sup> Smith, Martin y Annie Allsebrook, *Ethnic Groups in Burma Development, Democracy and Human Rights*, op. cit., p. 23.

<sup>7</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide*, London, Hurst & Company, 2018, p. 23.

<sup>8</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., p. 27.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 28.

políticas nacionales que llevaron a que los Rohingya fueran considerados jurídicamente como "apátridas".

## 2.1. Las distintas oleadas de persecución y el desarrollo de la apatridia

### 2.1.1. La Constitución de 1947 y el breve régimen democrático de U Un

El debate en torno a la promulgación de la Ley de Independencia de Birmania de 1947 tuvo como protagonista al General Aung San, fundador de las Fuerzas Armadas de Birmania o Tatmadaw. El General buscaba la creación de un Estado secular en el que todas las personas, sin importar su raza, fueran consideradas como ciudadanos de Birmania; sin embargo, y pese a la veracidad o no de estos deseos, el General fue asesinado seis meses antes de la independencia. Este hecho hizo que la balanza se inclinara a favor de los que pensaban de una forma opuesta, es decir, a favor de aquéllos que veían en el nuevo Estado birmano una oportunidad de hacer lo que los británicos no habían hecho en su momento: una organización política basada en el budismo y en el control por parte de los militares<sup>10</sup>.

No obstante, antes del golpe de Estado de los militares en 1962, hubo un breve periodo de democracia por parte de U Nu, quien había ejercido el cargo de primer ministro del gobierno projaponés y fue el protagonista de una gran recesión económica en la totalidad del país<sup>11</sup>. Con respecto a los Rohingya, éstos no fueron reconocidos constitucionalmente como una etnia a la que se le otorgaban todos los derechos de la nacionalidad birmana, sino que fueron reconocidos como un "grupo étnico indígena", con representación en el Parlamento birmano y siendo la población mayoritaria en el norte de Rakhine<sup>12</sup>.

### 2.1.2. El golpe de Estado de 1962 y la vuelta a la democracia

En 1962 tuvo lugar un golpe de Estado protagonizado por el Tatmadaw y liderado por el General Ne Win; no obstante, no fue hasta 1974 cuando se produjo la primera iniciativa legal que supondría un gran perjuicio en términos de ciudadanía, derechos y libertades para los Rohingya. En ese año se aprobó la Ley Emergencia sobre Inmigración, por la que se impusieron cartas de identificación étnica, de las cuales las otorgadas a los Rohingya eran representativas de personas que no eran nacionales birmanos<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, ese año se aprobó también la Constitución de la República Socialista de la Unión de Birmania, cuyo artículo 145 establece lo

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>11</sup> Encyclopedia Britannica. U Nu. «<https://www.britannica.com/biography/U-Nu>» [Consultado el 9 de julio de 2022]

<sup>12</sup> Abdul Bari, Muhammad, *The Rohingya Crisis. A people facing extinction*, op. cit., p. 14.

<sup>13</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., p. 50.

siguiente con respecto a la ciudadanía de la Unión: “*All persons born of parents both of whom are nationals or the Socialist Republic of the Union of Burma are citizens of the Union*”<sup>14</sup>. Este precepto de nacionalidad por *ius sanguinis* tenía ciertas repercusiones para los Rohingya, pues recordemos que, respecto de la Constitución de 1947, no eran considerados ciudadanos birmanos.

Más tarde, en 1982, se aprobó la Ley sobre Ciudadanía, la cual recogía 4 clases diferentes de ciudadanos: ciudadano, ciudadano asociado, ciudadano naturalizado y extranjero<sup>15</sup>. Los Rohingya eran considerados “extranjeros”, algo plasmado en su nuevo modelo de carta identificativa y que los diferenciaba expresamente de otros grupos étnicos.

De este precepto se pueden sacar dos conclusiones: la pretensión de modificar la historia acorde a los intereses del Tatmadaw en la cual los Rohingya son inmigrantes provenientes de Bangladesh, y un fuerte sentimiento anti-musulmán ligado a la etapa colonial. Así, los Rohingya eran lo que en el marco del derecho de los refugiados y en base a la Convención de 1951 se conocía como “apátridas”, es decir, gente sin Estado que les reconozca como nacionales suyos.

A partir de 1974 se produjeron las primeras oleadas de persecución y de migración hacia Bangladesh por parte de los Rohingya. La primera gran campaña se denominó “Nagamin” (Operación Dragón) y fue ejecutada con el propósito de aplicar la Constitución de 1974 identificando si las personas eran ciudadanas o no de Birmania. Este objetivo legitimó la realización de ataques hacia la población Rohingya, puesto que eran vistos como “ilegales” que habían irrumpido en el país. Tras esta campaña de violencia acaecida en durante los años 1977 y 1978, AI estima que aproximadamente 200.000 Rohingya migraron hacia Bangladesh<sup>16</sup> víctimas de las persecuciones.

En los años siguientes a la Ley sobre Ciudadanía de 1982 se produjeron otras campañas de persecución, como la Operación Nación Limpia y Hermosa, todas con objetivos similares a la Operación Dragón, provocando así que se empezaran a construir en Bangladesh campos de refugiados. MSF fue una de las varias Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se encargaron de supervisar la acción en dichos campos de refugiados<sup>17</sup>. Estas oleadas vendrán marcadas por una secuencia fija: migración hacia Bangladesh, estancia en los campos de refugiados, y retorno a Myanmar en base a algún acuerdo concretado por Bangladesh (incluso con la asistencia de Naciones Unidas) con el gobierno de Myanmar, repitiéndose de esta forma el patrón, teniendo como punto álgido las masacres cometidas en 2012.

<sup>14</sup> *The Constitution of The Union of Burma*, 1974, art 145. «[http://www.myanmar-law-library.org/IMG/pdf/constitution\\_de\\_1974.pdf](http://www.myanmar-law-library.org/IMG/pdf/constitution_de_1974.pdf)» [Consultado el 9 de julio de 2022]

<sup>15</sup> ILO, Refworld, United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), *Burma Citizenship Law*, 1982. «[https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=87413&p\\_country=MMR&p\\_count=86](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=87413&p_country=MMR&p_count=86)» [Consultado el 13 de julio de 2022]

<sup>16</sup> Amnistía Internacional. *Myanmar The Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied*. 2004. «<https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/2021/06/asal60052004en.pdf>» [Consultado el 15 de julio de 2022]

<sup>17</sup> MSF. *Cronología: una historia visual de la crisis de refugiados Rohingya*. 2019. «<https://www.msf.org.ar/actualidad/bangladesh/cronologia-una-historia-visual-la-crisis-refugiados-Rohingya>» [Consultado el 9 de mayo de 2022]

No obstante, el futuro de la Junta Militar birmana no tendría un largo recorrido llegado el siglo XXI. La “Revolución azafrán” de 2007 en la que se produjo una ruptura entre el régimen y los monjes de los distintos monasterios, y la crisis del Ciclón Nargis de 2008 hicieron que la legitimidad del régimen se viera seriamente en entredicho y se promovieran tanto la reforma de la Constitución en 2008 y las elecciones de 2010<sup>18</sup>. Aunque la Liga Nacional por la Democracia (NLD), principal partido opositor a la Junta Militar y liderado por Aung San Suu Kyi<sup>19</sup>, no participó en estas elecciones<sup>20</sup>, sí lo hizo en las parciales convocadas en 2012 y las generales de 2015, obteniendo una amplia mayoría en ambas.

### 2.1.3. Los cimientos de la nueva democracia

A continuación, abordaremos los principales factores o elementos bajo los que se sustenta la “nueva democracia” de Aung San Suu Kyi a partir de 2015, los cuales podemos resumir en un nacionalismo budista basado en un discurso extremista por parte de los monjes budistas del Movimiento 969 y un sistema educacional vinculado con tales ideas extremistas y plasmado en la MaBaTha (Organización para la Protección de la Raza y la Religión).

Partiendo de la semejanza a la que hacíamos referencia *supra* entre el nacionalismo budista y el nacionalismo islámico, podemos identificar combates tanto contra aquellos que, aunque profesen la misma fe, sus acciones hagan entrever que no son verdaderos seguidores de ésta (aquellos monjes budistas que, aunque profesaran la misma religión, fueron reprimidos en la Revolución Azafrán), y contra aquellos que no profesan la misma religión (los Rohingya, por ejemplo). Incluso si nos encontráramos con que la rama del budismo mayoritaria de Myanmar fuera la Vajrayana (budismo tibetano), podríamos encontrar un actor que el islam no tiene en la actualidad: el Dalai Lama, y que ha mostrado su rechazo no solo a la persecución contra los Rohingya, sino a toda clase de violencia contra la población musulmana de Myanmar<sup>21</sup>. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, la rama mayoritaria es el budismo Theravada; por tanto, “*mientras en los ojos de Occidente el Dalai Lama parece hablar por todos los budistas, en la Myanmar contemporánea (...) las visiones del Dalai Lama son equivalentes al Papa hablando a los protestantes*”<sup>22</sup>. Incluso podríamos identificar, al igual que en el islam, movimientos con ideologías extremistas a este respecto, como lo es el Movimiento 969 de los monjes budistas

<sup>18</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., pp. 55-56.

<sup>19</sup> Es de destacar que Aung San Suu Kyi fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1991.

<sup>20</sup> Zaw, Aung y Yeni, *The NLD Makes its Move*, The Irrawaddy, 2010. <[https://www2.irrawaddy.com/article.php?art\\_id=18216](https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=18216)> [Consultado el 9 de julio de 2022].

<sup>21</sup> Prieto G, Mónica, *La represión de los Rohingya, una “limpieza étnica de libro”*, El Mundo, 2017. <<https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/11/59b66dba22601db8068b4580.html>> [Consultado el 16 de julio de 2022].

<sup>22</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., p. 66.

radicales, liderado por el monje Ashin Wirathu, personaje que fue portada la revista Time bajo el título “*The fase of Buddhist Terror*”<sup>23</sup> y fue calificado como “*Buddhist bin Laden*”<sup>24</sup>.

El siguiente elemento bajo el que se sustenta el paso a la nueva democracia de Aung San Suu Kyi es la educación. La Organización para la Protección de la Raza y la Religión, más conocida como MaBaTha, es una organización con estrechos vínculos con el Movimiento 969 que busca proporcionar una educación bajo principios nacionalistas y claramente discriminatorios frente a las demás religiones<sup>25</sup>. En 2016 – tras las elecciones de 2015 y, por tanto, bajo el régimen de Aung San Suu Kyi – el fundador de un instituto privado en Rangún, por ejemplo, hizo la siguiente declaración: “*I expect these school children will become decent citizens of our country and will protect and safeguard our race and religion*”<sup>26</sup>, siendo el itinerario que seguirían impartido por los propios monjes budistas<sup>27</sup>.

En definitiva, el paso hacia la democracia no significa un cambio de discurso en relación con el odio a los Rohingya. Mientras los partidos políticos que integran el Pyithu Hluttaw (Cámara Baja o de Representantes) sigan basados en los votos favorables de quienes participan en este discurso, esto es los militares, monjes budistas y ciudadanos de la región de Burma que comparten estas ideas, el discurso seguirá teniendo una clara manifestación en las políticas nacionales y, por tanto, siendo el pilar fundamental de la identidad birmana-budista.

#### 2.1.4. La crisis de 2017

En 2017 se produjo un duro recrudecimiento de la violencia contra los Rohingya debido a un supuesto ataque del ARSA (Ejército de Salvación Rohingya de Arakan) contra varios puestos militares y policiales birmanos el 25 de agosto de dicho año. Tras los ataques del ARSA y bajo la legitimidad que la calificación de “grupo terrorista” sobre esta organización le brindaba al Tatmadaw, comenzó una política de destrucción de infraestructuras (más del 40% de los pueblos en el norte de Rakhine fueron arrasados) y represión contra la población Rohingya, alcanzándose la cifra de alrededor de 725.000 refugiados que se dirigieron hacia Bangladesh<sup>28</sup>. Las entrevistas dirigidas a los Rohingya que conseguían escapar y las declaraciones obtenidas muestran con claridad el horror al que fueron sometidos:

<sup>23</sup> Time, *The face of the buddhist terror*, 2013. «<http://content.time.com/time/covers/asia/0,16641,20130701,00.html>» [Consultado el 9 de julio de 2022].

<sup>24</sup> Ellis-Petersen, Hannah, *Myanmar police hunt ‘Buddhist bin Laden’ over Suu Kyi comments*, The Guardian, 2013. «<https://www.theguardian.com/world/2019/may/29/myanmar-police-hunt-buddhist-bin-laden-over-suu-kyi-comments>» [Consultado el 9 de julio de 2022].

<sup>25</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar’s Genocide.*, op. cit., p. 68.

<sup>26</sup> Khaung Lynn, Htet, *New Ma Ba Tha School Teaches Children to ‘Protect Race and Religion’*. The Irrawaddy, 2016. «<https://www.irrawaddy.com/news/burma/new-ma-ba-tha-school-teaches-children-to-protect-race-and-religion.html>» [Consultado el 9 de julio de 2022].

<sup>27</sup> Khaung Lynn, Htet, *New Ma Ba Tha School Teaches Children to ‘Protect Race and Religion’*, op. cit.

<sup>28</sup> Human Rights Council, *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. Document A/HRC/39/CRP.2, 2018, p. 178.

*“For four days long we walked across hills, fields and rivers. We walked through many villages that were burned down. No one was left. There were dead bodies along the way and the children were scared. We had to walk in front of them to keep them away from the bodies”<sup>29</sup>.*

El 27 de agosto de 2018 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas redactó un informe de mano de la IIFFMM (Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar), establecida en marzo de 2017 para investigar las alegaciones sobre violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y de seguridad en Myanmar<sup>30</sup>. Una de las principales conclusiones que la IIFFMM alcanzó sobre estos ataques, fue que había suficientes pruebas para calificar a las actividades del Tatmadaw como de genocidio.

En este sentido, AI recopiló datos sobre ataques sobre la población del Estado de Rakhine que comprendían tanto matanzas indiscriminadas, quema de poblaciones y crímenes relacionados con la violencia sexual, tales como la violación de mujeres y niñas<sup>31</sup>.

## 2.2. Febrero de 2021, retorno al poder del Tatmadaw

El 1 de febrero de 2021 los militares del Tatmadaw se hicieron con el poder en Myanmar tras perpetrar un golpe de Estado contra el régimen de Aung San Suu Kyi bajo el pretexto de fraude electoral en las elecciones generales del 8 de noviembre de 2020, donde el partido NLD de Aung San Suu Kyi arrasó por encima del USDP.

Las manifestaciones en las calles pidiendo unas nuevas elecciones, y la crisis sanitaria del Covid-19, aumentaron la tensión dentro del propio Estado de Myanmar. Esta creciente hostilidad desembocó en el golpe de Estado de febrero de 2021 provocando que los Altos Mandos del régimen de Aung San Suu Kyi, incluida ella misma, fueran arrestados y puestos a disposición judicial por la comisión de determinados delitos tipificados en el ordenamiento jurídico de Myanmar. Ante este hecho numerosas manifestaciones y protestas emergieron y salpicaron las calles de la capital Naypyidaw.

Sin embargo, hay una carencia de información disponible para determinar la forma en que está afectando este cambio de régimen en la población Rohingya, por cuanto la MIMU no tiene publicados informes específicos sobre la situación en el Estado de Rakhine desde julio de 2020. Por este motivo es urgente que se proceda a la investigación y recopilación de datos para emitir los informes pertinentes<sup>32</sup>. No obstante, en base a un informe emitido por ONU Mujeres se puede apreciar que la situación no ha mejorado con el cambio de régimen:

<sup>29</sup> MSF, “‘No one was left’: Death and violence against the Rohingya in Rakhine State, Myanmar”, 2018, p. 10.

<sup>30</sup> OHCHR. United Nations Human Rights Council. *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. «<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx>» [Consultado el 2 de julio de 2022].

<sup>31</sup> Amnistía Internacional, *My World is Finished. Rohingya targeted in crimes against humanity in Myanmar*, 2017. «<https://www.amnesty.org/en/documents/asa16/7288/2017/en/>» [Consultado el 4 de abril de 2022]

<sup>32</sup> MIMU, *Rakhine*, «[http://themimu.info/states\\_regions/rakhine](http://themimu.info/states_regions/rakhine)» [Consultado el 4 de junio de 2022].

*“The military coup has deepened humanitarian needs and conflict has intensified in multiple parts of the country, including areas that had not recently seen hostilities and triggering humanitarian needs in areas not previously targeted by humanitarian actors”<sup>33</sup>.*

### **2.3. Recapitulación: ¿cómo se enmarcan los actos cometidos dentro del Derecho Penal Internacional?**

A continuación, se plantea la cuestión sobre cómo enmarcar los actos cometidos contra la población Rohingya dentro del Derecho Penal Internacional. En concreto, se estudiarán los cuatro crímenes competencia de la CPI: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. Asimismo, se hará referencia a la diferencia existente entre genocidio y limpieza étnica.

#### **2.3.1. El genocidio: las ocho fases del genocidio aplicadas al objeto de estudio**

La definición de “genocidio” se encuentra insertada en el artículo 2 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 y en el artículo 6 del Estatuto de Roma, instrumento constitutivo de la CPI.

Según el artículo 2 de la Convención<sup>34</sup>, se entiende por genocidio la comisión de determinados actos “*perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal*”<sup>35</sup>. El elemento objetivo del delito de genocidio estaría constituido por aquellos “actos” que enumeran tanto la Convención como el Estatuto, tales como la “*matanza de miembros del grupo*”<sup>36</sup> o “*medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo*”<sup>37</sup>. El elemento subjetivo del delito de genocidio lo constituye el objetivo por el que se realizan tales actos. David Feierstein habla de una “reorganización”<sup>38</sup>, expresión que utiliza para oponerla a “erradicación”. De tal forma, Feierstein se refiere a que el elemento subjetivo no lo compone un mero deseo de erradicación de un grupo de población de la faz del planeta, sino de la intención de destruir su identidad<sup>39</sup>, para lo que no haría falta erradicar la totalidad del grupo, sino usar el terror para disciplinar a una determinada sociedad mediante

<sup>33</sup> UN WOMEN, *Gender profile for Humanitarian Action: Rakhine, Kachin, Northern Shan and Kayin States, Myanmar*, 2021, p. 4. «[http://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Gender\\_Profile\\_for\\_Humanitarian\\_Action\\_Rakhine-Kachin-N.Shan-Kayin\\_Jun2021.pdf](http://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Gender_Profile_for_Humanitarian_Action_Rakhine-Kachin-N.Shan-Kayin_Jun2021.pdf)» [Consultado el 4 de julio de 2022].

<sup>34</sup> Myanmar sí es un Estado parte de la Convención y, por tanto, son aplicables todas sus disposiciones.

<sup>35</sup> Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, 1948, art. 2.

<sup>36</sup> Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, *op cit*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Feierstein, David, *Introducción a los estudios sobre genocidio*. FCE y Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2016, p. 14. «<https://fce.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Feierstein-IESG.pdf>» [Consultado el 4 de abril de 2022].

<sup>39</sup> Feierstein, David, *op cit.*, p. 14.

actos tales como matanzas, lesiones, traslado de niños o medidas para impedir la reproducción en el seno del grupo. Este pensamiento es compartido también por Hannibal Travis, que habla de la imposibilidad de destruir completamente a un grupo determinado<sup>40</sup> y, por tanto, parece más realista hablar de una destrucción de la identidad.

Además de lo contenido en la Convención de 1948 y en el Estatuto, según el profesor Gregory Stanton, para que se pueda considerar “genocidio” deben darse ocho fases. Éstas son *clasificación, simbolización, deshumanización, organización, polarización, preparación, exterminio y negación de un pueblo*<sup>41</sup>. David Feierstein, por su parte, propone el estudio de seis fases: *estigmatización, acoso, aislamiento, debilitamiento sistemático, exterminio físico y promulgación simbólica*<sup>42</sup>. Otros autores como Penny Green, Thomas MacManus y Alicia de la Cour Venning, en el texto “*Countdown fo Annihilation: Genocide in Myanmar*”, parecen inclinarse hacia esta última propuesta<sup>43</sup>; por tanto, en los siguientes subapartados analizaremos cronológicamente las diferentes etapas postcoloniales estudiadas para encuadrarlas dentro de las fases que propone Feierstein.

### 2.3.1.1. Fase 1: clasificación / estigmatización

La clasificación o estigmatización requiere la construcción de un discurso basado en una dicotomía, es decir, en la oposición de dos sujetos o realidades, tal y como ocurrió con los judíos y los nazis durante la Segunda Guerra Mundial o los Hutus y Tutsis durante el genocidio de Ruanda. En este caso, la estigmatización giraría en torno a la diferenciación entre Rohingyas y ciudadanos birmanos, una distinción marcada por dos medidas legislativas que hemos mencionado anteriormente:

- La Constitución de 1974, en concreto su artículo 145.
- La Ley de Emergencia sobre Inmigración (Emergency Immigration Act)<sup>44</sup>.

Este sería el contexto en el que se desarrollaría, la Operación Nagamin o Dragon King en 1977, estudiada en apartados anteriores.

Esta estigmatización o clasificación se estaría produciendo desde todos los niveles, esto es, desde el nivel estatal al nivel local. Dentro del nivel estatal, la Comisión de investigación del

<sup>40</sup> Travis, Hannibal, *Sobre la comprensión originaria del crimen de genocidio*. Revista de Estudios sobre Genocidio. Año 8, Volumen 12. Buenos Aires, p. 103. «<http://revistas.untref.edu.ar/index.php/reg/article/view/75>» [Consultado el 7 de julio de 2022].

<sup>41</sup> H. Stanton, Gregory, *The Eight Stages of Genocide*. Keene State College. «<https://www.keene.edu/academics/cchgs/resources/educational-handouts/the-eight-stages-of-genocide/download/>» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>42</sup> Feierstein, David y Douglas Andrew Town, *Genocide as Social Practice: Reorganizing Society under the Nazis and Argentina's Military Juntas*. Rutgers University Press, 2014, p. 203. «<http://www.jstor.org/stable/j.ctt6wq9vn>» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>43</sup> Green, Penny *et al.*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, Londres, International State Crime Initiative, 2015. «<http://statecrime.org/data/2015/10/ISCI-Rohingya-Report-PUBLISHED-VERSION.pdf>» [Consultado el 17 de mayo de 2022].

<sup>44</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingyas. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., p. 50.

Gobierno de Myanmar afirmó que el Gobierno de este país no reconoce el término “Rohingya”<sup>45</sup>; por su parte, dentro del propio Estado de Rakhine, la Arakan Human Rights and Development Organisation (AHRDO) afirmó que los Rohingyas, a los que se referían a través del término “bengalí”, no eran humanos, sino demonios<sup>46</sup>. Por su parte, los mensajes emanados desde un amplio sector de los monjes budistas, como hemos podido observar, no hacen más que reforzar esta narrativa que no encuentra una contra narrativa firme dentro de Myanmar<sup>47</sup>.

Dentro de esta primera fase, y como nota diferenciadora con la propuesta del profesor Stanton, Feierstein y los autores de “*Countdown to Annihilation*” integran dentro de ésta la simbolización y la deshumanización. Como ejemplos de tales actos exponen las cartas de identificación mencionadas anteriormente y los discursos emanados por los monjes budistas y organizaciones como el Movimiento 969 y el MaBaTha<sup>48</sup>.

### 2.3.1.2. Fase 2: acoso

En esta segunda fase se comienzan a observar comportamientos de violencia física hacia la población Rohingya, tal y como se pudo observar con la “Operación Nación Limpia y Hermosa”. Durante la misma el contexto normativo no era muy diferente de la anterior operación, aunque sí se introdujo una nueva norma legislativa a tener en cuenta: la Ley sobre Ciudadanía de 1982 de la que ya hemos hecho mención, en concreto al contenido de su artículo 3 que establecía las diferentes categorías de ciudadanos.

Según MSF a finales de la década de 1980 se observó un incremento de la violencia y de los tratos inhumanos a los que se sometía a los Rohingyas, como la esclavitud, trabajos forzados, violaciones, tortura y ejecuciones sumarias<sup>49</sup>. La Operación Nación Limpia y Hermosa, por tanto, entrañaría una situación mucho más violenta que la anterior, algo que puede verse reflejado en los datos del número de Rohingyas desplazados en comparación con la anterior, habiendo un incremento de hasta 50.000 Rohingyas en el periodo de 1991 y 1992.

Sin embargo, el punto álgido de la violencia física lo encontramos en las masacres de 2012, donde más de 200 personas Rohingyas, entre ellas niños, fueron asesinados por parte del Tatmadaw. A estos asesinatos se les unieron la quema de hogares que provocaron que miles de Rohingyas resultaran forzados a vivir en campos de detención<sup>50</sup> si no conseguían proseguir su camino hacia los campos de refugiados de Bangladesh.

<sup>45</sup> Republic of the Union of Myanmar. *Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State*, 2013, p. 55. «[http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine\\_Commission\\_Report-en-red.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine_Commission_Report-en-red.pdf). Accessed 10 October 2015» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>46</sup> Green, Penny *et al.*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, op cit., p. 53.

<sup>47</sup> Green, Penny *et al.*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, op cit., p. 55.

<sup>48</sup> *Ibidem.*, pp. 56-69.

<sup>49</sup> MSF, *Timeline: A visual history of the Rohingya refugee crisis*, 2020. «<https://www.doctorswithoutborders.org/latest/timeline-visual-history-rohingya-refugee-crisis>» [Consultado el 14 de julio de 2022].

<sup>50</sup> Green, Penny *et al.*, *Los rohingya del estado de Rakhine (Myanmar): la evolución de un proceso genocida*. Revista de Estudios sobre Genocidio. Año 8, volumen 12, Buenos Aires, noviembre de 2017, p. 11. ISSN 1851-8184 / ISSN-e 2362-3985.

En 2017, tal y como reportaba AI en su informe “*My World Is Finished*”, la violencia física implementada por el Tatmadaw tras los ataques del ARSA fueron de una gravedad devastadora. Estos ataques fueron calificados por AI como “crímenes contra la humanidad”<sup>51</sup>.

Incluso podríamos hablar de una cierta organización en los ataques librados en este periodo hacia los Rohingya, puesto que se estableció el Grupo de Operaciones NaSaKa con el objetivo de militarizar el Estado de Rakhine y la frontera con Bangladesh.

### 2.3.1.3. Fase 3: aislamiento

El objetivo del aislamiento es, según Feierstein, “*demarcar un espacio geográfico, económico, político, cultural e incluso ideológico para aquellos que son diferentes*”<sup>52</sup>. Como se ha podido observar, los Rohingya han sido desplazados hacia el norte del Estado de Rakhine, lo que se puede ver como un aislamiento frente a las demás comunidades locales, como los Rakhine, que viven en el mismo territorio pero gozan de una mayor libertad de circulación. No obstante, el aislamiento fue más allá y requirió la construcción de campos de detención para los Rohingya que, para algunos autores, no es más que una técnica de control y contención sobre esta población<sup>53</sup>.

Por tanto, la construcción de campos de detención, “pueblos prisión” y ghettos como Aung Mingalar<sup>54</sup> son algunas de las medidas de segregación y aislamiento impuestas a los Rohingya, cuyo objetivo es contener y controlar a esta población mediante la restricción de su libertad de movimiento. Es más, muchas de las familias que residen en estos lugares se ven obligadas a ello debido a la quema de sus poblaciones por el Tatmadaw u otros grupos violentos.

### 2.3.1.4. Fase 4: debilitamiento sistemático

Esta fase se produce una vez desarrollado el aislamiento del grupo al que se pretende controlar, diferenciando aquellos a los que se debe exterminar a aquellos a los que no es necesario, dependiendo de las circunstancias y la voluntad de sumisión de cada persona. El objetivo de esta fase es, como se indica, debilitar sistemáticamente a este grupo mediante violencia física y psíquica, destacando la malnutrición o las enfermedades e infecciones como medidas eficaces a tal fin. Durante la Segunda Guerra Mundial, como destaca Feierstein, tales prácticas se realizaban dentro de aquellos espacios de segregación y contención como lo son en este caso los campos de detención o los ghettos<sup>55</sup>. Por tanto, no se debería pensar en estos lugares

<sup>51</sup> Amnistía Internacional. *My world is finished. Rohingya targeted in crimes against humanity in Myanmar*, op cit.

<sup>52</sup> Feierstein, Daniel, 2014, op cit., p. 115.

<sup>53</sup> Green, Penny *et al.*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, op cit., p. 81.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 79-87.

<sup>55</sup> Feierstein, Daniel, 2014, op cit., p. 117.

como meras zonas de control, sino como espacios idóneos para la selección y el debilitamiento sistemático.

Las condiciones de detención, como uno de los indicadores de esta fase, pueden calificarse como inhumanas, puesto que destaca el hacinamiento, la hambruna y las enfermedades como características principales<sup>56</sup>. Las condiciones higiénico-sanitarias son, igualmente, deplorables, siendo una de las medidas del Gobierno birmano la retirada de los servicios básicos de salud del alcance de los Rohingya<sup>57</sup>. Las ONGs que tratan de prestar asistencia sanitaria a los Rohingya, como MSF, son expulsadas del territorio por las autoridades birmanas<sup>58</sup>, siendo la única esperanza la realización de sus labores en los campos de refugiados de Bangladesh.

### 2.3.1.5. Fase 5: exterminio físico

Esta fase corresponde con la desaparición física de aquellas personas que integran un determinado grupo mediante asesinatos en masa. Gregory Stanton afirma que es en esta fase cuando la intervención armada es la única solución posible a la práctica del genocidio<sup>59</sup>. Varios eventos han sido calificados como “masacre” por varios autores, por ejemplo, los eventos sucedidos en 2012 que dejaron alrededor de 200 víctimas Rohingya<sup>60</sup>. Sin embargo, en el texto “*Countdown to Annihilation*” se expresa que las fases de exterminio físico y promulgación simbólica todavía no se habían alcanzado a fecha de 2015, puesto que comparaban el número de víctimas con las de otros acontecimientos calificados como genocidios, tales como la Alemania nazi, Kosovo, Ruanda o Camboya. Los números alcanzados tras el 25 de agosto de 2017 tampoco parecen evidenciar que se haya llegado a la fase de exterminio físico, pues los asesinatos en masa siguen siendo esporádicos; sin embargo, se ha de estar atento al posible cambio de tendencia provocado por el golpe de Estado militar del Tatmadaw.

### 2.3.1.6. Fase 6: promulgación simbólica

Por último, la negación del pueblo se lleva desarrollando paulatinamente desde la adopción de las primeras normas legislativas basadas en la discriminación hacia este grupo étnico. Los discursos de odio y repudiación, sobre todo de los monjes budistas, formando el Movimiento 969 y el MaBaTha son ejemplos de esta fase: la creación de una historia diferente a la realidad y basada en la negación de que ese pueblo tenga derechos en un territorio determinado, esto es, la negación de su identidad.

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p. 90.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 93.

<sup>58</sup> *Ibidem.*, p. 93.

<sup>59</sup> H. Stanton, Gregory, *The Eight Stages of Genocide*, op cit., p. 2.

<sup>60</sup> Green, Penny et al., *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, op cit., p. 15.

No obstante, y como se expresó en el subapartado anterior, esta fase todavía sigue en marcha, aportando paulatinamente más elementos a su desarrollo. La promulgación simbólica (según Feierstein) o la negación de un pueblo (según Stanton) constituye la fase en que se ha construido una narrativa en que las víctimas del genocidio ya no forman parte de ella, pues han sido física y simbólicamente destruidos.

### 2.3.2. La limpieza étnica

La limpieza o depuración étnica es más cercana a la naturaleza de las migraciones forzadas por cuanto no implica necesariamente una destrucción física o infligir un daño físico o mental al grupo, sino "depurar" el territorio de su presencia.

En el caso de los Rohingya, incluso los propios órganos de Naciones Unidas (NNUU) han utilizado este término para describir la situación; en concreto, el Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad al-Husseini, definió la situación como un "ejemplo de libro de limpieza étnica"<sup>61</sup>. Otras entidades, como Human Rights Watch, también utilizan este término con cierta frecuencia<sup>62</sup>.

### 2.3.3. Otros crímenes internacionales: lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión

La nota esencial de los crímenes de lesa humanidad es que son perpetrados como parte de un plan generalizado o sistemático contra la población civil, lo cual se corresponde con la política del Gobierno birmano, especialmente de sus Fuerzas Armadas. Tras los acontecimientos del 25 de agosto de 2017 se reportaron matanzas indiscriminadas en el Estado de Rakhine a personas vinculadas o posiblemente vinculadas con el ARSA, lo cual se corresponde con lo requerido en el artículo 7 del Estatuto de Roma, donde se define esta clase de crímenes. Al no requerirse un motivo de discriminación étnica, religiosa o racial concreto, los ataques perpetrados con motivo de los atentados del ARSA podrían ser calificados como crímenes de lesa humanidad, pues fueron cometidos de forma general y sistemática contra la población civil.

Tanto AI como Human Rights Watch han calificado tales crímenes como crímenes de lesa humanidad. Esta última organización calificaba de esta forma a las matanzas ocurridas en 2012 no solo por parte del Tatmadaw, sino también por organizaciones no estatales, como

<sup>61</sup> The Objective. *La ONU denuncia un clásico ejemplo "de limpieza étnica" en Birmania*. <<https://theobjective.com/espana/2017-09-11/la-onu-denuncia-un-clasico-ejemplo-de-limpieza-etnica-en-birmania/#:~:text=El%20Alto%20Comisionado%20de%20la,de%20libro%20de%20limpieza%20%C3%A9tnica%C2%BB>> [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>62</sup> Human Rights Watch, *All you can do is pray* "Crimes against humanity and ethnic cleansing of rohingya Muslims in Burma's Arakan State", 2013. <[https://www.hrw.org/reports/burma0413\\_FullForWeb.pdf](https://www.hrw.org/reports/burma0413_FullForWeb.pdf)> [Consultado el 5 de junio de 2022].

algunos monjes budistas envueltos en una estructura organizativa concreta<sup>63</sup>. Por tanto, tanto la “generalidad” como la “sistematicidad” de los ataques contra la población Rohingya siguen siendo objeto de estudio, destacando que, en lo relativo a la “generalidad”, todavía no se han alcanzado cifras equivalentes a otros conflictos internacionales pasados.

En cuanto a los actos que constituyen crímenes de lesa humanidad, AI reportó seis de los once expresados en el artículo 7 del Estatuto que habían ocurrido en Myanmar. Estos actos son “asesinato, deportación y desplazamiento forzado, tortura, violación y otro tipo de violencia sexual, persecución, y otros actos inhumanos como negar el alimento y otros suministros necesarios para la vida”<sup>64</sup>. Muchos de estos ataques y actos han sido recogidos por la IIFFMM en sus correspondientes informes<sup>65</sup>.

En lo relativo a la calificación de los ataques contra los Rohingya como crímenes de guerra, la IIFFMM calificó al conflicto como un conflicto armado no internacional. El motivo era la ausencia de extraterritorialidad en los elementos del conflicto; por tanto, los crímenes cometidos en aras de la lesa humanidad y del genocidio, al haber sido cometidos por grupos armados, incluyendo determinados actos del ARSA, satisfacen los requisitos y elementos que constituyen un crimen de guerra de acuerdo con el artículo 8 del Estatuto de Roma. Actos como el asesinato, la tortura o tratos inhumanos o degradantes y las ejecuciones arbitrarias son actos que también han sido recogidos por la IIFFMM y constituyen crímenes de guerra de conformidad con el artículo 8.c) del Estatuto.

En concreto, los crímenes de guerra en conflictos no internacionales están referidos a los artículos 3 de los Convenios de Ginebra de 1949, de los cuales es parte Myanmar y por tanto son aplicables sus disposiciones. Myanmar sería, por tanto, responsable de haber violado las disposiciones, fundamentalmente, del Convenio de Ginebra IV de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Por último, el crimen de agresión se contempla como la planificación, preparación, inicio o ejecución, por una persona en posición efectiva para ejercer el control sobre o dirigir la acción política o militar de un Estado, de un acto de agresión que constituya una violación flagrante de la Carta de NNUU<sup>66</sup> (la Carta). Por tanto, con los matices que se debatirán más adelante, se ha de determinar si existe o no dicha violación flagrante de la Carta para poder determinar la posible existencia o no de un crimen de agresión. Una vez determinada la existencia o no del incumplimiento de la Carta, se deberá determinar qué persona o personas tuvieron la dirección efectiva a la que se refiere la definición del crimen de agresión.

<sup>63</sup> Human Rights Watch, “All you can do is pray” Crimes against humanity and ethnic cleansing of rohingya Muslims in Burma’s Arakan State, op cit., p. 117.

<sup>64</sup> Amnistía Internacional. Myanmar: Los crímenes de lesa humanidad generan el terror entre la población rohingya y la expulsión del país, 2017. «<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/10/myanmar-new-evidence-of-systematic-campaign-to-terrorize-and-drive-rohingya-out/>» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>65</sup> OHCHR. United Nations Human Rights Council, Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, op cit.

<sup>66</sup> ONU: Resolution RC/R.6. United Nations Treaty Collection, p. 18. «<https://treaties.un.org/doc/source/docs/RC-Res.6-ENG.pdf>» [Consultado el 18 de junio de 2022].

### 2.3.4. Consecuencias jurídicas en el Derecho Penal Internacional

En este apartado destacaremos cuatro posibles mecanismos para aplicar la justicia penal internacional a nuestro objeto de estudio: la apertura de un proceso en el seno de la CPI, la instauración de un tribunal penal internacional ad hoc por medio de la acción del CSNU, o la creación de un tribunal penal mixto.

#### 2.3.4.1. Apertura de un procedimiento ante la Corte Penal Internacional

Aunque Myanmar no es un Estado Parte del Estatuto de Roma, Bangladesh sí que lo es y, por tanto, la CPI decidió extender su jurisdicción a la investigación de los crímenes de deportación, traslado forzoso y persecución de los Rohingya a través de la frontera internacional entre Myanmar y Bangladesh, puesto que se trata de un acto que constituye un crimen de lesa humanidad bajo el amparo del Estatuto de Roma.

Por tanto, en 2019 la CPI autorizó al fiscal de la Corte para iniciar una investigación sobre crímenes de lesa humanidad, en concreto deportación, traslado forzoso y persecución, cometidos a partir de 2010<sup>67</sup>, año en que Bangladesh ratificó el Estatuto y pasó a ser un Estado Parte del mismo.

No obstante, la IIFFMM, consciente de esta situación y de la actuación de la CPI, expresó que este procedimiento es insuficiente para acabar con la impunidad de los crímenes cometidos dentro de la frontera de Myanmar, urgiendo al CSNU bien a referir el caso a la CPI mediante una resolución, o bien establecer un tribunal penal internacional ad hoc<sup>68</sup>, como examinaremos.

#### 2.3.4.2. Establecimiento de un tribunal penal internacional ad hoc

Para la instauración de un tribunal penal internacional ad hoc es necesaria una resolución del CSNU, al igual que sucedió con los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y la Antigua Yugoslavia. Su naturaleza, deberá ser temporal y dirigida a la investigación de un determinado asunto dentro de un marco temporal concreto.

En lo relativo a las posibilidades de su establecimiento, no parece probable que se produzca, según las circunstancias actuales en el seno del CSNU. Recordemos que mientras China y Rusia continúen ejercitando su derecho de veto frente a las resoluciones del CSNU, ninguna referida a este caso podrá salir adelante.

<sup>67</sup> International Criminal Court, *Bangladesh/Myanmar. Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar*, ICC-01/19. «<https://www.icc-cpi.int/bangladesh-myanmar>» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>68</sup> OHCHR. United Nations Human Rights Council, *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, op cit., p. 17.

### 2.3.4.3. Creación de un tribunal penal mixto

Los tribunales penales mixtos (TPM) se caracterizan por tener la competencia de enjuiciar tanto crímenes legislados en las normas internacionales como a nivel nacional<sup>69</sup>. Para su creación, como regla general, se suele optar por un acuerdo entre el Estado en cuestión y otro organismo internacional, por ejemplo, las NNUU o la UE. Su mandato siempre es temporal y dirigido a los crímenes cometidos en un determinado territorio y en un determinado marco temporal<sup>70</sup>, y tienen la competencia de juzgar ciertos crímenes contenidos en el Estatuto de Roma, pero también pueden y suelen enjuiciar crímenes domésticos.

En relación a la probabilidad de su creación, parece improbable que el propio gobierno birmano, en especial el actual gobierno militar, opte por establecer un TPM. Este tipo de medidas se suelen dar en situaciones de transición al salir de una situación bélica a una situación de reconstrucción, como un instrumento de justicia transicional. La IIFFMM también comparte esta opinión sobre la improbabilidad de establecer un tribunal penal internacional ad hoc o un TPM en su informe de 2019<sup>71</sup>.

## 3. La actitud de la Comunidad Internacional en la crisis de los Rohingya

### 3.1. Naciones Unidas

El comportamiento de NNUU fue muy distinto en el papel que en la práctica. Muchas denuncias emanaron de esta organización con respecto al genocidio que se estaba cometiendo contra la población Rohingya, numerosas sanciones se impusieron contra el régimen de la Junta Militar antes de las elecciones de 2015, momento en que éstas se levantaron como recompensa de haber iniciado un camino hacia la democracia. No hay ninguna resolución del CSNU que haga referencia a la crisis genocida en Myanmar. Durante las décadas de los 80 y 90 estaban ocurriendo numerosos sucesos conflictivos en las zonas de Oriente Medio, Europa y África que acapararon la atención del Consejo (crisis israelí-palestina, la guerra entre Iraq e Irán, el

<sup>69</sup> OHCHR, *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Aprovechamiento al máximo del legado de los tribunales mixtos*, 2008, p. 1. «<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HybridCourtsSP.pdf>» [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>70</sup> Swinnen, Jérémie, *Las ventajas de los Tribunales Penales Mixtos como modelo de justicia para el futuro ¿Una alternativa creíble a la jurisdicción penal internacional ad hoc?* The Observatory of International Law, 2017. «<https://theinternationalobservatory.com/index.php/2017/11/12/tribunales-penales-mixtos-una-alternativa-jurisdiccion-penal-internacional-ad-hoc/>» [Consultado el 7 de abril de 2022].

<sup>71</sup> OHCHR, United Nations Human Rights Council. *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, op cit., pp. 17-18.

apartheid en Sudáfrica, la guerra de Yugoslavia o las guerras de Sierra Leona y Liberia fueron algunos de los temas principales en las sesiones del Consejo); además, sobre el conflicto de Camboya recaía la poca atención que NNUU ponía sobre el sudeste asiático (junto con Timor-Leste).

A pesar de esta ausencia de resoluciones propias del *hard law*, sí ha habido manifestaciones de distintos órganos de NNUU, como el Consejo de Derechos Humanos, la AGNU, y del propio CSNU. El ejemplo más cercano lo encontramos en un comunicado de prensa del CSNU donde se llamaba a tratar las causas de la crisis en Rakhine y expresaba su preocupación por la amenaza que se cierne sobre la población Rohingya<sup>72</sup>. La AGNU, por su parte, sí que ha producido numerosas resoluciones condenando la violencia extrema contra la población Rohingya y el golpe de Estado de 2021. No obstante, sus resoluciones no son vinculantes y no hay ningún país con derecho de veto, al contrario de la situación en el CSNU. En este órgano sus resoluciones sí son vinculantes y sí hay Estados con derecho de veto; entre ellos, Rusia y China vetaron el último proyecto de resolución con miras a condenar el golpe de Estado en Myanmar por considerarlo una “cuestión interna del Estado de Myanmar”<sup>73</sup>.

Como último recurso a utilizar por las NNUU, cabe la posibilidad de utilizar el procedimiento establecido en la Resolución *Unión pro Paz* de 1950, mediante el cual, si se observa un uso del derecho de veto que provoque que el CSNU no pueda cumplir con su misión primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, podrá transferirse a la AGNU la competencia para emitir recomendaciones dirigidas a solventar la situación que corresponda<sup>74</sup>.

### 3.2. China y Rusia

La relación de Myanmar con Rusia es absolutamente diferente que su relación con China, algo comprensible dada la diferente situación geográfica de ambos países. Las relaciones entre Rusia y Myanmar deben comprenderse en el marco de las relaciones entre Rusia y China. El mejor ejemplo para observar esta relación es que tanto Rusia como China, como ya mencionamos, vetaron el proyecto de resolución en el CSNU que pretendía condenar el golpe de Estado de febrero de 2021. La decisión de China de vetar el proyecto de resolución puede observarse comprensible debido a que este país siempre ha tenido una política de no interferencia en los asuntos internos de los demás países y, además, ostenta una estrecha relación económica con Myanmar; por el contrario, Rusia no tiene esta política de no intervención integrada de la misma forma en su política exterior, manifestándose recientemente en su condena del intento

<sup>72</sup> ONU: *Security Council Press Statement on the Situation in Myanmar*. Press Release (SC/14785), 2022. <<https://www.un.org/press/en/2022/sc14785.doc.htm>> [Consultado el 14 de junio de 2022].

<sup>73</sup> AFP Yangon, “China y Rusia bloquean en la ONU la condena al golpe militar de Birmania”, en *La Vanguardia*, 13 de marzo de 2021. <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20210310/6266898/china-rusia-bloquean-condena-golpe-militar-birmania-onu.html>> [Consultado el 9 de julio de 2022].

<sup>74</sup> ONU: *Resolución 377 (V) Unión pro-paz*. Dipúblico. <<https://www.dipublico.org/doc/instrumentos/198.pdf>> [Consultado el 9 de agosto de 2022].

de golpe de Estado de Guaidó en Venezuela en 2019<sup>75</sup>. Por tanto, el hecho de que en Myanmar haya mostrado su apoyo al golpe de Estado de la Junta Militar no es otra cosa que el reflejo de mantener un lazo estrecho con China en sus relaciones diplomáticas para asegurar así su apoyo en el futuro.

### 3.3. La Unión Europea

La UE ha empezado a desplegar un programa de sanciones dirigidas a castigar el golpe de Estado de febrero de 2021, las cuales que se dirigen tanto a organizaciones como a personas físicas<sup>76</sup>. Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, al igual que en el sistema de NNUU, hay un problema de entendimiento, que se basa en la equivocación de asemejar democracia con derechos humanos y, por tanto, con progreso.

La democracia no garantiza el progreso y el desarrollo en pro de los derechos humanos; la democracia es un concepto abstracto y abierto a interpretaciones, y no puede tenerse como pilar único de las relaciones diplomáticas con otro país. El hecho de que un país se califique a sí mismo como democrático y, de hecho, realice elecciones periódicas, no quiere decir que no se den vulneraciones de derechos humanos dignas de ser condenadas. El profesor Alejandro Pastori<sup>77</sup> comparte esta opinión mediante el cuestionamiento de lo que se entiende por “democracia”, insistiendo en que no existe un “criterio único de democracia universal”<sup>78</sup>.

El levantamiento de sanciones tras las elecciones de 2015 a modo de “regalo” o la presidencia en la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) de Myanmar por primera vez en la historia<sup>79</sup> podrían verse como medidas precipitadas teniendo en cuenta el recorrido histórico del citado país, es decir, una democracia de facto y una continuación de vulneraciones de derechos humanos, incluyendo sobre los Rohingya.

### 3.4. La ASEAN

Los Rohingya no solo emigran hacia Bangladesh, sino que los medios de comunicación han captado, sobre todo durante la crisis de 2015, embarcaciones dirigidas hacia países como Malasia, Tailandia o incluso Indonesia que, debido a las políticas de cierres de las fronteras, son

<sup>75</sup> TeleSurTV. *Rusia condena ante la ONU intento de golpe de estado en Venezuela* [Archivo de vídeo], 2021. <<https://www.youtube.com/watch?v=x3HwySEYENk>> [Consultado el 19 de julio de 2022].

<sup>76</sup> Consejo Europeo de la Unión Europea, *Myanmar/Birmania: tercera ronda de sanciones de la UE en relación con el golpe militar y la represión subsiguiente*. Comunicado de prensa, 2021. <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/21/myanmar-burma-third-round-of-eu-sanctions-over-the-military-coup-and-subsequent-repression/>> [Consultado el 17 de julio de 2022].

<sup>77</sup> Profesor Titular de Derecho Internacional en la Universidad de la República de Uruguay.

<sup>78</sup> De la Paz Reyes Días, Karina, *Democracia no garantiza respeto a derechos humanos: Alejandro Pastori*. Universidad Veracruzana. <<https://www.uv.mx/prensa/general/democracia-no-garantiza-respeto-a-derechos-humanos-alejandro-pastori/>> [Consultado el 15 de julio de 2022].

<sup>79</sup> Ibrahim, Azeem, *The Rohingya. Inside Myanmar's Genocide.*, op. cit., p. 75.

dejadas a su suerte en el mar<sup>80</sup>. Muhammad Abdul Bari, en sus últimas páginas critica el débil rol de la ASEAN y los Estados que la integran en torno a la crisis de los Rohingya<sup>81</sup>, calificando su actuación de “patética”. Si observamos las escasas menciones de los líderes asiáticos hacia la crisis humanitaria de los desplazados Rohingyas, podemos afirmar con rotundidad que la UE ha mostrado más interés en condenar y lidiar con esta crisis que sus vecinos asiáticos.

La ASEAN no es una organización militar y, a diferencia de otras organizaciones regionales como la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) en situaciones como Liberia o Sierra Leona durante la década de 1990 que sí intervino en dichos territorios mediante el envío de efectivos militares de los países de la organización, la ASEAN no ha tomado ninguna medida de este tipo, manteniendo un principio claro de neutralidad en sus políticas externas. Sin embargo, y aunque no se trate de una intervención militar directa, la ASEAN ha anunciado el despliegue de una misión de observación para estudiar y evaluar la situación en Myanmar tras el golpe de Estado de febrero de 2021<sup>82</sup>; no obstante, esta iniciativa todavía no ha sido puesta en marcha.

### 3.5. India y Bangladesh: la SAARC

India y Bangladesh son parte de la SAARC (Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia), una organización regional creada en 1985 y que tiene como uno de sus principios fundamentales la no interferencia en los asuntos internos de otros países<sup>83</sup>.

Nos encontramos con una situación en la que acontecimientos internos de un Estado parte de la ASEAN, Myanmar, repercuten de forma directa sobre un Estado parte de la SAARC, Bangladesh – y en menor medida, India. Una colaboración entre ambas organizaciones es esencial para frenar la crisis de los refugiados Rohingyas en Myanmar, algo que ya expresa y demanda el periódico indio *Hindustan Times*<sup>84</sup>.

#### 3.5.1. India

El interés de India en la región no puede entenderse sin entender la ambición de China por expandir, de igual forma, su área de influencia sobre el Golfo de Bengala. De esta forma, Myanmar juega un papel importante en este sentido para ambas potencias y, en particular,

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>81</sup> Abdul Bari, Muhammad, *The Rohingya Crisis. A people facing extinction*, op. cit., pp. 56-58.

<sup>82</sup> Salci, Tayfun, “La ASEAN rompe con años de neutralidad para anunciar una misión de observación en Birmania”, en *Europa Press*, 24 de abril de 2021, «<https://www.europapress.es/internacional/noticia-asean-rompe-anos-neutralidad-anunciar-mision-observacion-birmania-20210424163745.html>» [Consultado el 9 de septiembre de 2022].

<sup>83</sup> SAARC, *Charter of the South Asian Association for Regional Cooperation*, 2020. «<https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/saarc-charter#>» [Consultado el 4 de julio de 2022].

<sup>84</sup> Chaulia, Sreeram, *Saarc and Asean should work to fix growing migrant crisis*, 2015. «<https://www.hindustantimes.com/ht-view/saarc-and-asean-should-work-to-fix-growing-migrant-crisis/story-ukOzQ4C2J1jPdR11P8N7wL.html>» [Consultado el 29 de julio de 2022].

el Estado de Rakhine. Myanmar, por su parte, necesita de la inversión externa que ambas potencias asiáticas le pueden brindar mediante el desarrollo de infraestructuras portuarias y energéticas. Como dato adicional, se plantea la posibilidad de que India inicie o planee iniciar la construcción de un gaseoducto conectado con Myanmar<sup>85</sup>.

Como enclave para situar estas conexiones energéticas, las posibilidades de que India busque un lugar situado más al norte del puerto de Kyaukpyu – donde tiene China construido un gaseoducto – son elevadas, siendo la principal posibilidad la capital de Rakhine, Sittwe, localizada mucho más cerca de la zona en la que habitan los Rohingya desplazados internos. Por lo tanto, el interés de India en lidiar con este fenómeno con la Junta Militar podría incentivarse ampliamente.

### 3.5.2. Bangladesh

La cuestión con Bangladesh, como hemos venido observando a lo largo de este escrito, se basan en la propia seguridad del país bengalí, amenazada por la llegada de centenares de miles de refugiados que alteran la zona de Cox's Bazar y Chittagong. Sin embargo, y pese a ser el principal Estado afectado por los efectos de esta migración, Abdul Bari critica la poca dureza y seriedad con la que la diplomacia bengalí ha lidiado con este hecho<sup>86</sup>. No es fácil tomar medidas cuando se está integrado en una organización que tiene como uno de sus pilares básicos el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países; sin embargo, sí se puede estimar que se han tomado pocas iniciativas por parte del país bengalí dentro del sistema de la SAARC en aras de crear un discurso de cooperación con la ASEAN para remediar esta cuestión o, incluso, el abandono de este principio en aras de la defensa de los derechos humanos de la población Rohingya, población que comparte religión con Pakistán, miembro de la SAARC y de la Organización para la Cooperación Islámica (OIC), a la cual Abdul Bari también recrimina no haber tomado medidas dentro del marco de protección de una población musulmana<sup>87</sup>.

### 3.6. Referencia al procedimiento abierto en la Corte Internacional de Justicia

Tal vez resulte extraño que haya sido un país africano de dimensiones realmente pequeñas quien haya instado la apertura de un procedimiento ante la CIJ en contra de Myanmar. Este pequeño Estado al que nos referimos es Gambia, el cual, en noviembre de 2019 presentó un escrito en el que acusaba a Myanmar de contravenir la Convención para la Prevención y la

<sup>85</sup> Borreguero, Eva, “Energía y seguridad en el subcontinente indio (ARI)”, *Real Instituto Elcano*, 2006. <<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/energia-y-seguridad-en-el-subcontinente-indio-ari/>> [Consultado el 9 de agosto de 2022].

<sup>86</sup> Abdul Bari, Muhammad, *The Rohingya Crisis. A people facing extinction*, op. cit., p. 54.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 57.

Sanción del Crimen de Genocidio de 1948<sup>88</sup>. En este procedimiento la CIJ emitió una orden de adopción de medidas provisionales para asegurar, entre otros objetivos, la protección de los Rohingya, las cuales deberían ser informadas a la Corte cada cuatro meses<sup>89</sup>. El proceso sigue abierto y, como sabemos, la responsabilidad por la comisión de presuntos actos genocidas no recaerá, en este marco, sobre las personas físicas o Altos Mandos del régimen de Myanmar, sino sobre el propio Estado asiático.

#### 4. Conclusiones

En nuestra opinión la situación actual en Myanmar ha sido favorecida por la ausencia de ambición por parte de la Comunidad Internacional de tomar implicaciones directas contra el régimen de la Junta Militar y el de Aung San Suu Kyi, un ambiente favorecido o protegido por China y Rusia como agentes de veto en el CSNU y frustrando cualquier iniciativa de tomar una resolución vinculante en el marco de NNUU.

Todavía nos encontramos en la cuarta fase del genocidio de Feierstein y en la sexta de Stanton, es decir, la fase previa al exterminio. Este hecho indica que el tiempo restante hasta que la intervención armada sea la única opción se va reduciendo paulatinamente, algo que puede acelerarse debido al cambio de poder del Tatmadaw y la falta de una contra-narrativa firme dentro de Myanmar. La presión de las sanciones internacionales y la mirada puesta en Myanmar en el cumplimiento de sus obligaciones con los derechos humanos son métodos que están ayudando a contener el inicio del exterminio, pues obligan a Myanmar a mantener al menos una cierta imagen que no implique su ostracismo de la Comunidad Internacional. El mantenimiento de los ghettos y los campos de detención será una realidad durante varios años, pero no parece realista pensar que eso vaya a mantenerse siempre y no se alcancen el número de víctimas que se observó en Ruanda, Kosovo o Camboya.

La posibilidad de establecer mecanismos de atribución de responsabilidad penal con respecto a lo que ha sucedido y continúa ocurriendo parece ser baja en tanto no se produzca un cambio de gobierno o, en un futuro, se consiga instalar un tribunal penal internacional ad hoc o abrir un procedimiento ante la CPI gracias a la acción del CSNU. Para solventar el uso desproporcionado del veto por parte de China y Rusia, deberá examinarse la posibilidad de utilizar el procedimiento de la Resolución *Unión pro Paz* para tomar las medidas que se consideren oportunas, entre otras, el uso de la fuerza como último recurso.

<sup>88</sup> Moya Barba, Guillermo, “La crisis de los Rohingya”, *Relacionateypunto*, 2021. «<https://relacionateypunto.com/la-crisis-de-los-Rohingya/>» [Consultado el 2 de septiembre de 2022].

<sup>89</sup> Moya Barba, Guillermo, *La crisis de los Rohingya*, op. cit.