

# LA FISCALÍA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL 9 AÑOS DESPUÉS

**ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA PROCESAL Y DE LAS POLÍTICAS DE LA FISCALÍA (2003-2011)  
RECOMENDACIONES A LA PRÓXIMA FISCAL DE LA CPI**

Diciembre de 2011 - N°579e

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Artículo 3. Todo indivi-





INTRODUCCIÓN-----	4
I. ESTABLECIMIENTO DE LA FISCALÍA -----	7
II. EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA PROCESAL Y DE LAS POLÍTICAS: PRIMERAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS, AVANCES REALIZADOS Y RETOS POR SUPERAR -	10
III. ASUNTOS PENDIENTES-----	18
IV. COMENTARIOS FINALES-----	25
CONCLUSIÓN -----	28
RECOMENDACIONES A LA PRÓXIMA FISCAL DE LA CPI -----	30

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de la Misión de Gobernabilidad Democrática del Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos.  
El Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia ha contribuido a este proyecto con recursos financieros para su realización.  
El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la FIDH.

# Introducción

La Corte Penal Internacional (CPI) fue creada en 1998 para “poner fin a la impunidad de aquellos que cometen [los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto].”<sup>1</sup> El Estatuto de la CPI entró en vigor en el 2002 y ha sido ratificado por ciento veinte países.

A la fecha, la CPI ha abierto investigaciones en siete situaciones: República Democrática del Congo (RDC) y norte de Uganda en el 2004, Darfur (Sudán occidental) en el 2005, República Centroafricana (RCA) en el 2007, Kenia en el 2009, Libia y Costa de Marfil en el 2011.

La Corte ha emitido 18 órdenes de arresto internacionales (incluyendo dos contra jefes de Estado en activo) y nueve órdenes de comparecencia. Como resultado de esto, han sido arrestados seis individuos y nueve personas se han presentado voluntariamente ante la Corte. Nueve de estas órdenes de arresto continúan pendientes de ejecución.<sup>2</sup>

El primer juicio de la CPI, contra Thomas Lubanga Dyilo de la RDC, se inició en enero de 2009 y los alegatos finales se presentaron en agosto de 2011. Se prevé que la primera sentencia de la CPI se pronuncie a finales de 2011/ principios de 2012. Otros dos juicios están todavía abiertos, uno contra Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo de la RDC, y el segundo contra Jean-Pierre Bemba, un nacional congoleño acusado de cometer crímenes en la RCA. Otro de los casos, contra los comandantes rebeldes sudaneses Abdallah Banda Abaker Nourain (Banda) y Saleh Mohammed Jerbo Jamus (Jerbo), se encuentra en fase de preparación. Además, se han llevado a cabo audiencias de confirmación de cargos en otros tres casos – por crímenes cometidos en la región de los Kivus, RDC y en Kenia. De confirmarse los cargos, estos tres casos abrirán la fase de preparación a juicio.

Además de las investigaciones y juicios, la Fiscalía (OTP por sus siglas en inglés) está realizando exámenes preliminares (o análisis preliminares) en relación con los crímenes cometidos en los siguientes países: Afganistán, Colombia, Georgia, Guinea, Honduras, Nigeria, Palestina y Corea del Sur. El examen preliminar tiene por objetivo evaluar el cumplimiento de las condiciones contenidas en el Artículo 53(1) del Estatuto de Roma.

La participación de las víctimas en los procedimientos resulta cada vez más frecuente. En los dos primeros casos de la CPI participaron entre 100 y 360 víctimas, mientras que en el tercer caso de la CPI contra Jean-Pierre Bemba, han aceptado a unas 1,600 víctimas para participar en el mismo. Existen todavía unas 3,000 solicitudes de participación pendientes por examinar.<sup>3</sup> Por otro lado, la CPI indica haber recibido más de 2,000 solicitudes de participación en los casos de Kenia.<sup>4</sup> Las Salas de la CPI han interpretado los derechos de las víctimas según lo establecido en el Estatuto de la CPI y han puesto en marcha un sistema comprensivo para garantizar la participación de las víctimas. Asimismo, en caso de que la Sala de Primera Instancia I dicte

1. Preámbulo, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), 17 de julio de 1998, UN Doc. A/CONF.183/9\*. Entrada en vigor: 1 de julio de 2002.

2. Al menos dos personas con orden de aprensión de la CPI han fallecido. La CPI ha confirmado la muerte de Raska Lukwiya, perseguido por la Corte por crímenes cometidos en el norte de Uganda y quien falleció en 2006. Asimismo, incluso si la CPI todavía no ha confirmado su muerte y el cese de los procedimientos, se conoce que Muammar Gaddafi fue asesinado el 20 de octubre de 2011. Finalmente, se han recibido información sobre la muerte de otros perseguidos por la CPI, incluido Vincent Otti del Ejército de Resistencia del Señor. No obstante, la CPI todavía no ha confirmado estas muertes oficialmente.

3. *Prosecutor v. Bemba*, Decision setting a timeline for filing observations on pending victims' applications, 9 September 2011, ICC-01/05-01/08-1726, ¶3.

4. *Prosecutor v. Ruto et al.*, Decision on the Registrar's "Request for instructions on processing of victims' applications", 28 June 2011, ICC-01/09-01/11-147, ¶3; *Prosecutor v. Muthaura et al.*, Decision on the Registrar's "Request for instructions on processing of victims' applications", 28 June 2011, ICC-01/09-02/11-137, ¶3.

una sentencia condenatoria en el primer caso de la CPI, la Corte llevará a cabo los primeros procedimientos sobre reparaciones y dictará la primera orden de reparación. Finalmente, el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas está desarrollando proyectos de asistencia en Uganda, la RDC y lo hará, asimismo, en la RCA brevemente.<sup>5</sup>

La Corte ha conseguido llegar a las comunidades afectadas implicándolas, por consiguiente, en las actividades de la CPI relacionadas con las investigaciones y juicios que les incumben. Este alcance de las víctimas constituye una de las funciones vitales de la Corte para garantizar que los procedimientos provoquen una influencia directa en las comunidades a las que protege y, por consiguiente, se promueva la justicia y el Estado de Derecho en los países afectados.

Los procedimientos de la Corte han contribuido a fomentar la complementariedad<sup>6</sup> en determinados países. Se ha creado, por ejemplo, una división de crímenes internacionales en el Tribunal Superior de Uganda. En la RDC, se ha iniciado un debate sobre la creación de un tribunal mixto que trate los casos que la CPI no pueda aceptar. En Kenia, se ha considerado la posibilidad de poner en marcha un mecanismo local para tratar los crímenes internacionales aunque, al parecer, los últimos esfuerzos realizados se centran más bien en obtener un aplazamiento en los procedimientos de la CPI, en vez de obligar al gobierno a procesar los crímenes graves.

Finalmente, el examen preliminar de la OTP en Colombia ha contribuido a lanzar, a nivel nacional, investigaciones y juicios en los crímenes cometidos por las estructuras paramilitares y responsables conexos. No obstante, los esfuerzos a nivel nacional continúan siendo insuficientes: es necesario consolidar los sistemas jurídicos nacionales, a través de la adopción de legislación que exija la aplicación del Estatuto de Roma en el derecho nacional. Lo que resulta todavía más preocupante es que los Estados continúen mostrando poca voluntad para procesar a los más altos responsables de crímenes internacionales graves. Es obvio que todavía queda mucho camino por recorrer en el ámbito de la complementariedad. Los procedimientos nacionales constituyen un elemento clave para la aplicación de la justicia en los crímenes que trata la CPI, debido a su prevalencia y a las limitaciones de la Corte en materia de jurisdicción, práctica y presupuesto. Mientras que los crímenes que son competencia de la Corte incluyen un elevado número de responsables, la CPI se centra exclusivamente en los más altos responsables y, por ello, los juicios a nivel nacional desempeñan un papel central para reducir la “brecha de la impunidad”. Asimismo, es necesario consolidar tanto las capacidades como la voluntad de los Estados para luchar contra la impunidad de los crímenes más graves y propiciar así el Estado de Derecho a escala mundial.

\* \* \*

Durante la primera elección de los representantes de la CPI, el Señor Luis Moreno Ocampo fue elegido Fiscal principal de dicha institución por unanimidad. Su cargo de nueve años está a punto de llegar a su fin. En los últimos años, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) ha seguido de cerca el establecimiento de la OTP así como de sus actividades. La FIDH ha constatado diferentes consideraciones críticas relativas al trabajo de la OTP a cargo del Fiscal Moreno Ocampo. Asimismo, ha presentado recomendaciones tanto a nivel estratégico como de política, así como actividades en determinados países en los que se han cometido crímenes que son competencia de la Corte. El propósito de este informe es tratar algunos de los avances, consideraciones críticas y logros más importantes de la OTP durante el cargo de

---

5. Nota de prensa del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas: Le Fonds au profit des victimes ouvre ses programmes en RCA, 1 de junio de 2011.

6. Según el Estatuto de Roma, la responsabilidad principal de investigar crímenes que son competencia de la CPI recae en los Estados; la CPI podrá intervenir únicamente si el(los) Estado(s) en cuestión no investiga(n)/procesa(n) dichos crímenes o si no está(n) capacitado(s)/decidido(s) a hacerlo. Este concepto se conoce como “principio de complementariedad”. La CPI y, sobre todo, la OTP han promovido activamente las investigaciones y procesamientos de crímenes ante la CPI. Para más información sobre la política de “complementariedad positiva”, véase la Sección IV. B del informe más adelante.

Moreno Ocampo. Basándose en este análisis, el informe presenta recomendaciones para el sucesor del Fiscal.

El próximo Fiscal de la CPI será elegido en la décima sesión de la Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de Roma que se celebrará en Nueva York del 12 al 21 de Diciembre de 2011.

### ***La Fiscalía 2003/2011 en cifras***

18 órdenes públicas de arresto (incluidos 2 jefes de Estado en activo)  
9 órdenes de comparecencia  
7 investigaciones abiertas  
3 remisiones de Estados  
2 remisiones del Consejo de Seguridad de la ONU  
2 investigaciones iniciadas *proprio motu*  
6 arrestos  
9 órdenes de arresto pendientes  
9 comparecencias voluntarias  
8 audiencias de confirmación de cargos  
3 casos en fase de juicio  
8 situaciones bajo análisis  
2 comunicaciones de desestimación de situaciones bajo análisis preliminar

### **Sobre la FIDH**

La FIDH es una organización que agrupa a 164 organizaciones de derechos humanos de más de 100 países en todo el mundo. Su objetivo principal es contribuir al respeto de todos los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La FIDH vela por la mejora efectiva de la protección de las víctimas, la prevención de violaciones de los derechos humanos y la rendición de cuentas de aquellos que cometen violaciones graves. Entre sus prioridades se encuentran la lucha contra la impunidad por crímenes internacionales y la asistencia a las víctimas de dichos crímenes. La FIDH sigue de manera activa los avances relacionados con el sistema del Estatuto de Roma. Cuenta con un programa sobre justicia internacional desde la adopción del Estatuto y estableció una delegación permanente frente a la CPI en La Haya desde 2004. Asimismo, es miembro del Comité Directivo de la Coalición para la CPI (CCPI) y miembro activo del Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Víctimas (VRWG, por sus siglas en inglés). Las observaciones contenidas en el presente informe se basan en el seguimiento que la FIDH ha realizado a las políticas y actividades de la Fiscalía, así como a las decisiones y actuación de la CPI en su conjunto, incluida su influencia en los países con conflictos graves desde la entrada en vigor del Estatuto de Roma. Este seguimiento se ha llevado a cabo principalmente a través de la delegación permanente de la FIDH en La Haya.

# I. Establecimiento de la Fiscalía

De acuerdo al artículo 42(4) del Estatuto de Roma, “El Fiscal será elegido en votación secreta y por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea de los Estados Partes”. Luis Moreno Ocampo, de nacionalidad argentina, fue elegido por aclamación el 21 de abril de 2003 durante la primera sesión de la Asamblea de los Estados Partes, entrando en funciones el 16 de junio de 2003.

Una vez aceptado el cargo, su primera función consistía en diseñar la estructura de una fiscalía cuyo mandato era investigar y procesar a los responsables de crímenes graves a nivel internacional. Durante su encargo, los representantes de la OTP elaboraron una serie de documentos estratégicos para regular temas como las estrategias procesales, documentos de política y manuales operativos, que forman un conjunto de textos que documenta la visión y las prácticas de la Fiscalía bajo este primer periodo de la Fiscalía.

## A. Los Fiscales Adjuntos

Entre 2003 y 2004, se unieron al Fiscal dos fiscales adjuntos en la dirección de la OTP. Ambos electos por la Asamblea de los Estados Partes, de acuerdo a las condiciones estipuladas en el artículo 42(4).<sup>7</sup> Serge Brammertz (Bélgica) fue elegido como Fiscal Adjunto (Investigación), y Fatou Bensouda (Gambia) fue elegida Fiscal Adjunta (Juicios). Brammertz decidió dejar la OTP en el 2007<sup>8</sup> y desde entonces su puesto se encuentra vacante. Algunas contrapartes de la CPI, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han recomendado con insistencia que se elija a un nuevo Fiscal Adjunto a cargo de Investigación.<sup>9</sup> En efecto, en vista de la importancia de las investigaciones entre las funciones de la CPI, sería conveniente que la División de Investigación estuviera dirigida por un representante electo por la Asamblea de Estados Partes. Habiendo adquirido experiencia en el manejo de la OTP y en los procedimientos de la CPI, el Fiscal decidió llenar el puesto con un miembro del personal de la Fiscalía. Más tarde, el Fiscal propondría la supresión del cargo de Fiscal Adjunto. Sin embargo, la Asamblea de los Estados Partes, indicó que “la elección de este cargo formaba parte de la estructura inicial de la Fiscalía y que había constituido la estructura de la Fiscalía actual durante años. La Asamblea de los Estados Partes consideró que el nuevo Fiscal debería contar con la misma flexibilidad para decidir sobre la composición de la Fiscalía. Por consiguiente, la Asamblea no aprobó la supresión del cargo de Fiscal Adjunto de Investigación.”<sup>10</sup>

Como se expone más adelante, se han planteado cuestiones y críticas sobre las políticas de la OTP y su capacidad en relación con las investigaciones, incluidas *inter alia* la selección de los primeros casos y los cargos imputados, la independencia de las investigaciones y el tamaño de los equipos de investigación. Las políticas sobre las investigaciones tienen un impacto considerable tanto en el trabajo de la Fiscalía como en el rendimiento global de la CPI y su influencia en las comunidades y países afectados. Por consiguiente, en vista del alto grado de

7. “Los fiscales adjuntos serán elegidos en la misma forma de una lista de candidatos presentada por el Fiscal. El Fiscal propondrá tres candidatos para cada puesto de fiscal adjunto que deba cubrirse.”

8. A pesar de haber entregado su dimisión del cargo en junio de 2007, Brammertz dejó el puesto desde principios de 2006.

9. FIDH Recommendations to the Assembly of States Parties to the Rome Statute, Position Paper No. 13, November 2008, p. 9; see also: Human Rights Watch, *Courting History*, July 2008, pp. 48-49.

10. Actas Oficiales de la Novena Sesión de la Asamblea de los Estados Partes de la CPI, ICC-ASP/9/20, Vol. I, Part II, ¶23.

importancia de las investigaciones, la FIDH reitera que sería altamente recomendable que la División de Investigación estuviera dirigida por un representante electo por la Asamblea de los Estados Partes. La existencia de un Fiscal Adjunto de Investigación contribuiría, asimismo, a consolidar la Fiscalía y para contrarrestar al mismo tiempo las acusaciones de actuaciones con sesgo político de la OTP.

## **B. Divisiones de la OTP: creación de la DJCC**

El Fiscal organizó la Fiscalía en tres Divisiones: la División de Investigación, la División de Juicios y la División de Jurisdicción, Complementariedad y Cooperación (DJCC). La creación de la DJCC es novedosa ya los tribunales internacionales no cuentan con una división o departamento similar. Su creación ha sido justificada para dar respuesta a las características sin precedentes de la CPI, a saber, su amplia competencia territorial y el principio de complementariedad. A lo largo de los primeros años, la DJCC ha demostrado ser un componente clave para la OTP. La DJCC está compuesta por dos secciones: la Sección de Análisis de Situaciones y la Sección de Cooperación Internacional. Aunque las actividades de la DJCC resultan, a menudo, más transparentes en relación con las situaciones en análisis preliminar, la División está implicada en todos los casos a lo largo de las diferentes fases de los procesos de la CPI. En concreto, la DJCC mantiene relaciones con las autoridades nacionales y se encarga de dar seguimiento a las órdenes de arresto entre otros aspectos importantes de sus funciones de cooperación.

Mientras que resulta evidente la necesidad de mantener y consolidar la DJCC en la futura estructura de la OTP a cargo del próximo Fiscal, éste, deberá mejorarla y revisar sus procedimientos.

## **C. Estrategia procesal, documentos de política y manuales operativos**

Desde el principio, varios observadores externos habían subrayado la necesidad de transparentar las políticas y actividades de la OTP. Con el paso de los años, la OTP se ha esforzado en hacer públicas sus estrategias y políticas. En septiembre de 2003, la OTP publicó un Documento de Política en el que figuraban las orientaciones en materia de política sobre la complementariedad o al carácter prioritario de los juicios emprendidos.<sup>11</sup> Poco tiempo después, se publicó un documento anexo a éste en el que se detalla principalmente la gestión de las remisiones y comunicaciones por parte de la Fiscalía.<sup>12</sup> En el 2006, la OTP publicó un informe de actividades correspondiente a sus tres primeros años de trabajo, en el que se destacaron toda una serie de cuestiones estratégicas y políticas.<sup>13</sup> Simultáneamente a este documento, se publicó la estrategia procesal para el periodo 2006-2009.<sup>14</sup> Seguido lo cual, se hizo pública una nueva estrategia trianual en el 2009.<sup>15</sup>

Adicionalmente, se publicaron documentos de política sobre: el interés de la justicia,<sup>16</sup> la postura de la OTP en cuanto a la participación de las víctimas<sup>17</sup> y los exámenes preliminares.<sup>18</sup> Actualmente, la Fiscalía está finalizando una serie de documentos de política principalmente, sobre la selección de las situaciones y los casos por investigar y procesar, entre otros.

11. Ver OTP, Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, September 2003.

12. Ver OTP, Annex to the "Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor": Referrals and Communications, *ibid.*

13. Ver OTP, Report on the activities performed during the first three years (June 2003-June 2006), September 2006.

14. Ver OTP, Report on Prosecutorial Strategy, September 2006.

15. Ver OTP, Prosecutorial Strategy 2009-2012, February 2010.

16. Ver OTP, Policy Paper on the Interest of Justice, September 2007.

17. Ver OTP, Policy Paper on Victims' Participation, April 2010.

18. Ver OTP, Draft Policy Paper on Preliminary Examinations, October 2010.



El proceso de elaboración de estos documentos ha sido mayoritariamente abierto y transparente. Los proyectos de documentos estratégicos y de política se compartieron con socios externos, incluida la sociedad civil, quienes fueron invitados a enviar sus observaciones, contribuciones y recomendaciones. Si bien se tuvieron en cuenta algunas consideraciones, la FIDH ha observado que determinadas recomendaciones de suma importancia se desestimaron sin motivo de peso aparente. La FIDH considera que algunos comentarios realizados por las contrapartes interesadas merecían una mayor atención por parte de la OTP. Ejemplo de ello son las implicaciones negativas de un enfoque secuencial en los casos que se plantearon en repetidas ocasiones<sup>19</sup>, o las dificultades relacionadas con la selección de situaciones y casos que no parecen haber sido tratadas adecuadamente<sup>20</sup>.

Asimismo, se ha planteado el alcance de la aplicación de dichas estrategias y políticas en la práctica respecto al contenido de dichos documentos. Por ejemplo, si bien la Fiscalía subraya que sus investigaciones y juicios enfocados deberán englobar cualquier nivel de criminalidad en una situación determinada, esta política no parece haber sido aplicada de manera sistemática en la práctica.<sup>21</sup>

Asimismo, durante su primer mandato, la Fiscalía se esforzó considerablemente en establecer y documentar sus prácticas internas a través de la adopción del Reglamento de la OTP<sup>22</sup> y de un Manual Operativo.<sup>23</sup> El proceso que consiste en consolidar los procedimientos internos y en documentar las prácticas resulta importante. Sin embargo, para que dicho proceso alcance el éxito esperado, debería incluir la gestión de las dificultades y complicaciones encontradas, así como la experiencia adquirida.

La documentación sobre las prácticas de la Fiscalía contribuirá, sin lugar a dudas, a propiciar una transición menos abrupta entre mandatos. Sin embargo, desde un punto de vista global, la documentación de estrategias, políticas y prácticas no debería poner trabas al desarrollo de nuevas políticas y funcionamientos internos a cargo del nuevo Fiscal. Resulta esencial que el próximo Fiscal electo pueda realizar una evaluación crítica de la implementación e influencia de las políticas y estrategias de la CPI, particularmente de la OTP durante sus primeros nueve años de existencia.

---

19. FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper "Criteria for selection of situations and cases", January 2007; Human Rights Watch, Unfinished Business: Closing Gaps in the Selection of ICC Cases, September 2011; REDRESS, Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate, May 2011, pp.29-30.

20. FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper "Criteria for selection of situations and cases", January 2007; Human Rights Watch, Unfinished Business: Closing Gaps in the Selection of ICC Cases, September 2011; REDRESS, Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate, May 2011, pp.29-30.

21. Véanse los comentarios relativos a los cargos e incidentes seleccionados en los casos de Lubanga y Katanga y Ngudjolo en la Sección II.A. más adelante.

22. ICC-BD/05-01-09, Regulations of the Office of the Prosecutor, en vigor desde el 23 Abril de 2009.

23. Este documento se encuentra en fase de borrador. La FIDH supone que se tratará de un documento interno de la OTP.

## II. Evolución de la estrategia procesal y de las políticas: primeras consideraciones críticas, avances realizados y retos por superar

### A. Investigaciones y juicios focalizados: representatividad de los cargos

Tras el establecimiento de la Fiscalía, Moreno Ocampo anunció que las investigaciones y juicios se llevarían a cabo dentro de un alcance limitado. Deseaba evitar los procedimientos demasiado largos como los de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia (TPIY) y Ruanda (TPIR) que habían llevado a cabo investigaciones exhaustivas con el fin de demostrar la culpabilidad de los acusados. Contrariamente a sus predecesores, el TPIY y el TPIR, que habían intervenido en situaciones post conflicto, Moreno Ocampo sostuvo que la OTP de la CPI operaría tanto en situaciones de conflicto como en contextos volátiles. Esta idea encierra implicaciones para la seguridad de las víctimas y testigos, así como la del personal de la Fiscalía. Por consiguiente, el Fiscal estableció una política de investigaciones y procedimientos focalizados, por la cual los casos se centrarían en una “muestra” de los crímenes cometidos. En su Estrategia Procesal para el periodo 2006-2009, la Fiscalía declaró: “Esto permitirá que la Fiscalía lleve a cabo investigaciones de corta duración y proponga juicios rápidos y, al mismo tiempo, se plantee como objetivo cubrir cualquier grado de criminalidad. En principio, se seleccionarían incidentes para aportar una muestra que pudiera reflejar los incidentes más graves y los principales tipos de victimización.”<sup>24</sup>

La cuestión de la representatividad de los cargos dio pie a gran cantidad de consideraciones críticas durante el primer caso de la CPI. Thomas Lubanga Dyilo, el primer acusado y juzgado ante la Corte fue *únicamente* procesado por reclutamiento, alistamiento y uso de niños soldado. Tanto las víctimas de la RDC como las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil expresaron su preocupación a este respecto – se sospecha que la Unión de Patriotas Congoleños (UPC), dirigida por Lubanga, cometió otros crímenes graves entre los que se incluyen violaciones sexuales, torturas, asesinatos y pillajes.<sup>25</sup> Aunque la OTP había indicado inicialmente que añadiría cargos suplementarios a la acusación, finalmente, informó

24. OTP, Report on Prosecutorial Strategy, Septiembre 2006, pp. 5-6. ver también: OTP, Prosecutorial Strategy 2009-2012, Febrero de 2010, ¶20.

25. Avocats Sans Frontières, Center for Justice and Reconciliation, Coalition Nationale pour la Cour pénale internationale – RDC, FIDH, Human Rights Watch, International Center for Transitional Justice, REDRESS and Women’s Initiatives for Gender Justice, Joint Letter to the Prosecutor of the International Criminal Court: Concern about temporary suspension of the investigation in respect of other crimes in the case against Thomas Lubanga, 31 July 2006; Women’s Initiatives for Gender Justice, Reflection: Gender Issues and Child Soldiers – the case of Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, 25 Agosto 2011; REDRESS, Justice for Victims: The ICC’s Reparations Mandate, Mayo de 2011, p.32.

a la Sala de que no se encontraba en capacidad de hacerlo.<sup>26</sup> Llama la atención que la OTP no haya admitido que esta estrategia constituyó un error grave que posee, en potencia, la capacidad de poner en peligro la percepción de la justicia con respecto a los crímenes cometidos en la provincia de Ituri, en la RDC.

Esta situación se ve agravada debido a la influencia que pudiera tener el resultado de este caso en las tensiones étnicas existentes entre las diferentes comunidades de Ituri, situación que no se ha medido adecuadamente. El conflicto en Ituri se ha intensificado debido a las tensiones existentes entre dos comunidades étnicas: los hemas y los lendus. La UPC era una milicia hema que entró en guerra contra los lendus. Los niños soldados reclutados por el UPC pertenecían también a la etnia hema; por consiguiente, el hecho de que el Fiscal se centrara en este grupo de víctimas ha provocado que los hemas hayan sido las únicas víctimas que han podido participar en el caso de Lubaga. Las Fuerzas de Resistencia Patriótica en Ituri (FRPI) y el Frente Nacionalista e Integracionista (FNI), que se enfrentaron a la UPC, estaban compuestos de ñitis y lendus que hicieron de los hemas sus víctimas. Los cargos imputados a Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo –dirigentes del FRPI y del FNI respectivamente- van más allá del simple reclutamiento de niños soldados. Por lo tanto, las únicas víctimas que han podido dar testimonio y participar en los procedimientos del segundo caso de la CPI son, una vez más, mayoritariamente hemas. Incluso si todavía no está claro cómo se van a desarrollar los procedimientos de reparación, es probable que estas decisiones procesales influyan en la capacidad de la Corte para conceder reparaciones a todas las víctimas por igual.

En este caso, tanto las víctimas como sus representantes plantearon, en la fase inicial de los procedimientos, el limitado e injusto alcance de los cargos contra Lubanga. Se intentó añadir cargos a la acusación en varias ocasiones<sup>27</sup> La OTP se ha declarado, a menudo, en contra de mociones de este tipo y, de manera generalizada, ha desestimado la posibilidad de debatir cualquier tipo de cuestión estipulada en los fundamentos de la política procesal de las Salas.<sup>28</sup> En resumidas cuentas, la OTP se ha mostrado cautelosa en cuanto a la participación de las víctimas, especialmente durante la fase de situación, afirmando que la implicación de las víctimas podría afectar a la independencia de la Fiscalía y/ o de las investigaciones.<sup>29</sup> Asimismo, la OTP ha interpretado las mociones destinadas a ampliar los cargos imputados como un intento de menoscabo de la implementación de la política de la Fiscalía en las investigaciones y juicios focalizados. La FIDH lamenta que la OTP no haya sabido aprovechar este tipo de iniciativas que podrían haber contribuido a presentar un caso más exhaustivo y que fuera representativo del espectro de la criminalidad en su conjunto y de los principales tipos de victimización, como se estipula en los propios documentos estratégicos de la OTP. Las mociones presentadas por las víctimas no tuvieron como objetivo, en ningún momento, introducir gran número de elementos

26. Prosecutor v Lubanga, Prosecutor's Information on Further Investigation, 28 June 2006, ICC-01/04-01/06-170.

27. En agosto de 2006, los representantes legales de las víctimas en la situación de la RDC – miembros del *Litigation Action Group* (Grupo de Acción Legal) de la FIDH – presentaron mociones en nombre de estas víctimas con respecto al reducido alcance de los cargos imputados en el caso de Lubanga: documento archivado como confidencial, ICC-01/04-213-Conf-Exp, mencionado en *Situation in the DRC, Decision Concerning the Reclassification of Non-Public Documents in the Record of the Situation in the Democratic Republic of Congo*, 29 October 2008, ICC-01/04-543. En noviembre de 2006, la organización Women's Initiatives for Gender Justice, solicitó presentar un *amicus curiae* sobre el mismo tema: *Situation in the DRC, Request submitted pursuant to rule 103(1) of the Rules of Procedure and Evidence for Leave to Participate as Amicus Curiae with Confidential Annex 2*, 10 November 2006, ICC-01/04-313. Finalmente, en mayo de 2009, los representantes legales de las víctimas presentaron una moción siguiendo la norma 55 de los Reglamentos de la Fiscalía para volver a caracterizar los hechos e incluir así otros crímenes cometidos contra niños soldados, incluidos el trato cruel e inhumano y la esclavitud sexual: *Prosecutor v. Lubanga*, Joint Application of the Legal Representatives of the Victims for the Implementation of the Procedure under Regulation 55 of the Regulations of the Court, 22 May 2009, ICC-01/04-01/06-1891.

28. Véase, por ejemplo, *Situation in the DRC*, Prosecution's response to the Request Submitted pursuant to Rule 103(1) of the Rules of Procedure and Evidence for Leave to Participate as Amicus Curiae in the Situation in the Democratic Republic of Congo, 5 December 2006, ICC-01/04-316. Esta decisión falló a favor de volver a caracterizar los hechos de acuerdo con la norma 55 del Reglamento de la Corte tras la petición presentada por los representantes legales de las víctimas en el caso de Lubanga: *Prosecutor v. Lubanga*, Prosecution's Response to the Legal Representatives' "Demand conjointe des représentants légaux des victimes aux fins de mise en oeuvre de la procédure en vertu de la norme 55 du Règlement de la Cour", 29 May 2006, ICC-01/04-01/06-1918.

29. Véase la Sección II.E más adelante sobre la política del Fiscal en materia de participación de las víctimas.

que pudieran perturbar la política de la Fiscalía sobre investigaciones centradas sino que pretendían, más bien, poner de relieve ciertos aspectos esenciales y tipos de victimización que no habían recibido la atención necesaria o que no se veían reflejados en los cargos seleccionados por la OTP. Asimismo, es una lástima comprobar que la Sección de Cuestiones Preliminares no haya aplicado una prueba de equidad, sobre todo, en vista de las grandes dificultades de las víctimas, respetando así el papel de control que desempeñan las Salas de Cuestiones Preliminares sobre la División de Juicios de la OTP durante los procedimientos de cuestiones preliminares.

En el caso contra Katanga y Ngudjolo, la OTP presentó cargos más amplios. Sin embargo, los cargos se refieren a un único incidente: un ataque contra el pueblo de Bogoro en febrero de 2003. A las víctimas les cuesta entender el por qué del limitado alcance de este caso, especialmente aquéllos que fueron víctimas de crímenes cometidos por el FNI/FRPI en otros incidentes, sobre todo, durante los ataques que causaron mayor número de víctimas y que marcaron a la población de manera más significativa.

Asimismo, se ha planteado la cuestión del limitado alcance de los cargos con respecto al caso contra Bosco Ntaganda. Ntaganda, quien todavía se encuentra en libertad, fue acusado de los mismos crímenes que Lubanga. Su acusación se hizo pública varios años después de haber sido pronunciada. Cuando la OTP decidió limitar el alcance del caso Lubanga, sus argumentos consistieron en afirmar que no se encontraba en capacidad de añadir cargos complementarios a la acusación en el espacio de tiempo limitado que ofrece la preparación del juicio ya que, como afirmó la Fiscalía, esto podría afectar a los derechos del acusado en el asunto en cuestión.<sup>30</sup> En vista de que Bosco Ntaganda continúa en libertad, la justificación para no añadir cargos en el caso contra Lubanga no resulta contundente.<sup>31</sup> A la fecha, la OTP no ha sido capaz de explicar por qué los cargos continúan siendo tan reducidos también en este caso.

En casos más recientes, por lo general, los cargos imputados han sido más amplios y más representativos de los crímenes cometidos.<sup>32</sup> Sin embargo, existen cuestiones pendientes, como por ejemplo conocer en qué medida los errores cometidos durante los primeros casos de la CPI afectarán a la capacidad de las víctimas para obtener reparaciones<sup>33</sup>, sin olvidar cómo afectará la credibilidad de la Corte.

Otra de las cuestiones pendientes se refiere al plazo de presentación de los cargos complementarios en los casos en los que las personas acusadas se encuentren en libertad y continúen cometiendo crímenes que son competencia de la Corte. Esta cuestión es de suma importancia en casos actualmente pendientes ante la CPI, en especial contra Joseph Kony y otros comandantes del Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés), así como en el caso contra Bosco Ntaganda. Tras abandonar el norte de Uganda, el LRA llevó a cabo numerosos ataques graves en países vecinos, incluidos Sudán meridional, RCA y RDC. Existen evidencias que señalan que Bosco Ntaganda, después de estar con la UPC, se unió a Laurent Nkunda en el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) donde continuó cometiendo crímenes que son competencia de la CPI.

---

30. Prosecutor v Lubanga, Prosecutor's Information on Further Investigation, 28 June 2006, ICC-01/04-01/06-170, ¶¶ 8-9.

31. FIDH Press Release: Forth ICC Arrest Warrant in the DRC Situation, 30 April 2008.

32. Sin embargo, en recientes procedimientos, las víctimas de Kenia han declarado que la OTP no ha tomado en consideración ciertos aspectos clave de la victimización. Véase: *Prosecutor v. Ruto et al.*, Final written observations of the Victims' Representative in relation to the confirmation of charges hearing, 30 September 2011, ICC-01/09-01/11-344.

33. Sobre la influencia de la política de investigaciones centradas en las reparaciones y la participación de las víctimas, véase la Sección II.E más adelante.

## **B. Procesamiento de los “más altos responsables” – críticas en torno a los primeros casos y evolución**

A este respecto, el Fiscal declaró con gran antelación que su despacho se centraría en procesar sólo a los más altos responsables de crímenes competencia de la CPI.<sup>34</sup> El Estatuto de Roma no contiene tal mención de distinción a la hora de procesar a una persona. No obstante, esta orientación en cuanto a la política a seguir parece justificada en vista del gran número de responsables de crímenes que la Corte debe investigar según su mandato y debido a las dificultades a las que se enfrentan los tribunales a nivel nacional para aplicar el principio de complementariedad centrándose en aquellos que ocupan cargos en las más altas esferas, incluidos miembros del gobierno.

Sin embargo, algunas personas han afirmado que el Fiscal no siempre ha sido coherente en la implementación de esta política. Por consiguiente, cuando los dirigentes militares Lubanga, Kataga y Ngudjolo fueron acusados, determinadas personas objetaron que las partes demandadas eran “peces chicos”; en realidad, los mayores responsables de los crímenes cometidos en Ituri eran aquellos que habían proporcionado armas y apoyado a las milicias, incluidos responsables políticos y militares de los gobiernos de Uganda, Ruanda y RDC.

Sin embargo, en casos posteriores la atención se centró en el senador y antiguo vicepresidente de la RDC, Jean-Pierre Bemba, en el presidente sudanés en activo, y en el jefe de Estado libanés, Muammar Gadafi, entre otros. Las acusaciones contribuyeron a disipar las dudas sobre la capacidad de la OTP para proceder contra altos mandos. Sin embargo, cabe señalar que la Fiscalía todavía deberá seguir escalando en los estratos de las esferas del poder en aras atender los crímenes cometidos en la RDC.

Actualmente, se plantea la cuestión de la capacidad de la Corte para conseguir detener a altos mandatarios, incluidos jefes de Estado en activo, en vista de que la CPI no posee fuerzas policiales propias. A este respecto, cabe recordar que los Estados Partes tienen la responsabilidad de arrestar y entregar a aquellas personas sobre las cuales pese una orden de arresto de la CPI.<sup>35</sup>

## **C. Superar el “dilema Paz vs. Justicia”**

La interacción entre la paz y la justicia ha dado que hablar en lo que respecta ha sido debatida en relación al funcionamiento de los tribunales internacionales durante los periodos de conflicto y post conflicto. Este asunto ha sido todavía más importante para la CPI: contrariamente a los tribunales *ad hoc*, creados por un órgano político que debe sopesar varias consideraciones, la CPI es independiente. Además, debido a su naturaleza permanente, la CPI posee la capacidad de intervenir con prontitud en conflictos actuales y es probable que así lo haga.

Durante su primer año de existencia, la OTP dedicó mucho tiempo y esfuerzos a estudiar el concepto del “interés de la justicia”, un prerrequisito necesario para abrir una investigación e iniciar juicios según el artículo 53 del Estatuto de la CPI. El Fiscal, después de evaluar la información de que disponga, iniciará una investigación o procesamiento a menos que determine que no existe fundamento razonable para proceder a ella con arreglo al interés de la justicia.<sup>36</sup>

En 2005, la OTP inició consultas con contrapartes interesadas teniendo para determinar el significado y alcance del término “interés de la justicia”. La FIDH presentó dos propuestas

34. OTP, Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, September 2003, Section 2.1.

35. Estatuto de Roma, Parte IX.

36. Estas decisiones discrecionales están sujetas a revisión por parte de la Sala de Cuestiones Preliminares. Véase el artículo 53(3)(b).

en este contexto.<sup>37</sup> Esta cuestión cobró especial relevancia en el 2006-2007 durante las negociaciones en el proceso de paz en el norte de Uganda, cuando Joseph Kony solicitó que se retiraran las órdenes de arresto como condición para firmar un acuerdo de paz con el gobierno de Uganda.<sup>38</sup> A raíz de esto, surgió un debate para determinar si el Fiscal debía tener en cuenta las negociaciones de paz como factores pertinentes respecto al artículo 53.

En aquel momento, la FIDH había presentado como argumentos “que las disposiciones relativas al ‘interés de la justicia’ contenidas en el artículo 53 del Estatuto de Roma no deberían interpretarse como un poder para que el Fiscal tuviera en cuenta el contexto político en una situación determinada referida a una decisión para no abrir una investigación o iniciar un procesamiento [...] dicha interpretación resultaría paradójica si se tienen en cuenta la letra y el espíritu del artículo 53.”<sup>39</sup>

Finalmente, la OTP adoptó una postura oficial sobre la cuestión del interés de la justicia contenida en un documento de política publicado en el 2007.<sup>40</sup> El documento ofrece una interpretación equilibrada de la disposición referida al interés de la justicia, habida cuenta de la letra y el espíritu del Estatuto de la CPI. Mientras que se reconoce que “en las situaciones en las que la CPI está implicada, deberán aportarse soluciones exhaustivas para tratar las cuestiones humanitarias, de seguridad, políticas, de desarrollo y justicia”, la Fiscalía afirma que “la cuestión, más amplia, de la paz internacional y la seguridad no incumbe al Fiscal sino que es competencia de otras instituciones.”

La FIDH reconoce el hecho de que la OTP haya mantenido una postura firme a este respecto en el marco de diferentes situaciones bajo investigación, Kenia y Libia incluidos. En efecto, la interacción entre la paz y la justicia constituye un asunto que probablemente se planteará en cada situación ante la Fiscalía. La adopción de una postura firme a este respecto por parte de la OTP garantiza que “la CPI [no] se convierta en una herramienta de manipulación política.”<sup>41</sup>

## **D. Bajo perfil y comunicación**

Durante sus primeros años de operaciones, la OTP adoptó una postura pública “discreta” que acabó por dañar seriamente la imagen de la Fiscalía. Esta política, que implicaba poca o ninguna comunicación sobre los casos de procesamiento o análisis, levantó varias cuestiones, rumores falsos y malentendidos sobre el trabajo de la CPI. Las razones para explicar este comportamiento se basaban en consideraciones sobre la seguridad de los testigos y del personal de la OTP: la Fiscalía alegaba garantizar la protección de estas personas reteniendo la información sobre los casos bajo análisis o investigación. Mientras que se trataba de un enfoque sensato con respecto al contenido de los casos, la duración de las misiones en el terreno e información conexa encerraba un lado perjudicial puesto que se extendía a consideraciones políticas y explicaciones sobre decisiones judiciales.

A modo de ejemplo, el Fiscal anunció la remisión de Uganda a la Corte en una conferencia conjunta celebrada con el Presidente Yoweri Museveni. Esta actuación, asociada a la incapacidad de la OTP de resaltar con claridad suficiente que el Gobierno ugandés podría tener que rendir cuentas por los crímenes cometidos, daba una impresión errónea en la que el gobierno estaba instrumentalizando la Corte contra el LRA.

37. FIDH, *Réflexions sur la notion “intérêts de la justice” au terme de l’article 53 du Statut de Rome*, November 2005. FIDH, *Comments on the Office of the Prosecutor’s draft policy paper on “The Interest of Justice”*, January 2007.

38. FIDH Press Releases and Open Letters: Uganda: No Sustainable Peace without Justice, 4 September 2006; Open Letter to Luis Moreno Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court, 4 December 2006; Crimes committed in Uganda must not go unpunished, 17 July 2007.

39. FIDH, *Open Letter to Luis Moreno Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court*, 4 December 2006.

40. OTP, *Policy Paper on the Interest of Justice*, September 2007.

41. FIDH, *Open Letter to Luis Moreno Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court*, 4 December 2006.

Consideraciones posteriores, como la de intensificar la influencia de los procedimientos de la CPI, empujó a la OTP a modificar su política de comunicación y dar a conocer públicamente sus acciones, políticas y estrategias. Así aún, siguen existiendo preocupaciones sobre las decisiones políticas, sobre todo, la selección de casos en determinadas situaciones. En Uganda, por ejemplo, la OTP anunció durante varios años que no había abandonado la posibilidad de abrir un caso contra el ejército ugandés (Fuerza de Defensa del Pueblo de Uganda – UPDF, por sus siglas en inglés).<sup>42</sup> Sin embargo, a la fecha no se ha producido ningún tipo de seguimiento público con respecto a esta declaración y, a juzgar por el tamaño del equipo encargado (o su supresión)<sup>43</sup> y la poca atención concedida al caso en publicaciones y declaraciones públicas recientes de la OTP, parece no existir o haber existido una verdadera intención de continuar con el caso. No obstante, la OTP, se vio en la imposibilidad de explicar públicamente sus razones para abandonar o retrasar el caso contra el UPDF. Esto ha contribuido a que se perciba a la CPI como una instancia incapaz de procesar a las fuerzas armadas de un gobierno, especialmente en casos en los que es el propio gobierno el que remite la situación a conocimiento de la CPI.<sup>44</sup>

Del mismo modo, el procesamiento a solamente una de las partes del conflicto en la situación de la RCA requiere explicaciones públicas más detalladas. Durante la presentación de pruebas contra Bemba, la Fiscalía declaró en repetidas ocasiones que el acusado había actuado conjuntamente con otras personas, en especial, Ange-Félix Patassé. Asimismo, la OTP indicó que las investigaciones sobre otras personas además de Jean-Pierre Bemba, incluidas aquéllas referidas a crímenes cometidos por otros grupos ya se habían iniciado.<sup>45</sup> Sin embargo, no se tiene conocimiento de ningún tipo de seguimiento de esta declaración. Esto ha contribuido a hacer pensar que el caso de Jean-Pierre Bemba tiene una motivación política y que podría existir algún tipo de arreglo entre el Presidente congolés Joseph Kabila y el propio Fiscal puesto que Bemba constituye un elemento clave de la oposición al gobierno de Kabila.

Independientemente del fundamento de tales alegaciones, cabe señalar que el comportamiento de la OTP, concretamente, la inexistencia de una comunicación clara y de explicaciones públicas, han contribuido a desarrollar una percepción de manipulación e parcialidad. La FIDH recomienda que se mejore la comunicación en torno a la selección de casos.

La política de “discreción” desembocó, asimismo, en oportunidades desaprovechadas para garantizar una influencia más marcada de los análisis preliminares. Durante sus primeros años de existencia, la Fiscalía se abstuvo de comunicar públicamente sobre los exámenes preliminares abiertos, excepto cuando los remitentes de las comunicaciones de la OTP hacían pública la información por sí mismos. La FIDH planteó esta cuestión a la OTP en numerosas ocasiones:<sup>46</sup> ya que considera que la comunicación pública sobre exámenes preliminares puede desembocar en una mayor influencia para fomentar los juicios, a nivel nacional, por crímenes que son competencia de la CPI, provocando así un fenómeno de disuasión y evitando más atrocidades. Tras esta recomendación, la OTP modificó su política en el 2007. Desde entonces, la comunicación sobre situaciones bajo análisis ha mejorado globalmente.

Sin embargo, continúan existiendo preocupaciones ya que la comunicación general sobre situaciones bajo análisis no ha aportado, necesariamente, una mayor transparencia sobre el tratamiento de los exámenes preliminares por parte de la Fiscalía. En efecto, mientras que algunos exámenes “avanzan a toda velocidad” (*ej.* Kenia), otros parecen permanecer estancados

42. Véase, por ejemplo, Luis Moreno- Ocampo, ICC Prosecutor, Address to the Assembly of States Parties, New York, 30 Noviembre 2007, p.4.

43. Si tenemos en cuenta la política de la OTP sobre la transferencia de recursos para centrarse en las investigaciones más relevantes y las acciones más urgentes de la Fiscalía, podría afirmarse que el equipo Uganda se ha visto considerablemente reducido, si no cancelado. Para un debate sobre la política de transferencia de recursos de la OTP, véase la Sección III.D más adelante.

44. Para más comentarios sobre la política de remisiones, véase la Sección III.A más adelante.

45. Información en posesión de la FIDH: debate durante reuniones entre la CPI y ONG.

46. FIDH Statement on the Prosecutorial Strategy of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, The Hague, 26 de Septiembre 2006, pp.2-3.

(ej. Colombia y Afganistán). Asimismo, tampoco ha quedado claro por qué la Fiscalía lleva a cabo misiones regulares en ciertos países (ej. Guinea) y no en otros. Estas son muestras de las incongruencias de la política de la OTP con respecto a los exámenes preliminares que recomendamos deberían ser mejoradas por la OTP. La política de la OTP en cuanto a los análisis preliminares se discute con mayor detalle más adelante.<sup>47</sup>

## **E. Participación de las víctimas y la consideración de sus intereses**

La OTP se opuso de manera rotunda a la participación de las víctimas durante los procedimientos en los que estas últimas deseaban participar. Así ocurrió, sobre todo, con peticiones de participación por parte de las víctimas en la fase de “situación”<sup>48</sup> de las investigaciones realizadas en un país determinado. La OTP percibía la participación de las víctimas como un intento de menoscabo de la integridad de la investigación así como de la independencia e imparcialidad de la Fiscalía.<sup>49</sup> Cuando la FIDH brindó su ayuda a las víctimas congoleñas para presentar las primeras solicitudes de la historia de participación en los procedimientos de la situación de la RDC, la OTP argumentó que “resultaría inapropiado garantizar la participación expresada por los solicitantes. En primer lugar, el hecho de permitir la intervención de terceros en la etapa de investigación podría poner en peligro la apariencia de integridad y objetividad de la investigación. En segundo lugar, la participación en una investigación podría interpretarse como una garantía para revelar el alcance y la naturaleza de la investigación. La Fiscalía declara que resulta incongruente revelar estos detalles a terceros por motivos básicos de eficacia y seguridad.”<sup>50</sup>

El enfoque de la OTP sobre la participación de las víctimas ha ido evolucionando desde entonces. En su Documento de Política sobre la Participación de las Víctimas de 2007, la Fiscalía declaró “La Fiscalía comparte la idea de que las víctimas aportan un punto de vista único y necesario a las actividades de la CPI y contribuyen a celebrar juicios justos y eficaces. La figura del jurado no existe en el sistema judicial penal internacional y, por lo tanto, las víctimas constituyen la única parte pública que participa en los procedimientos. Las disposiciones del Estatuto con respecto a la participación de las víctimas encarna una tendencia a nivel internacional y en la práctica de las instancias nacionales en diferentes sistemas jurídicos del mundo.”<sup>51</sup>

Sin embargo, a pesar de esta postura supuestamente abierta, la Fiscalía ha mantenido un enfoque conservador al respecto. La OTP se ha opuesto constantemente a la participación de las víctimas en la fase de situación y<sup>52</sup>, por lo general, se ha mostrado reticente a permitir que los representantes legales de las víctimas tengan acceso a la parte confidencial del expediente.<sup>53</sup> Cabe recordar que para que la participación de las víctimas cobre sentido, resulta esencial que sus representantes legales con la posibilidad de identificar los documentos que incumban a los intereses de sus clientes. La FIDH considera que las declaraciones generales de la OTP para apoyar los derechos de participación de las víctimas carecen de sentido si no van acompañados de acciones prácticas y concretas de la Fiscalía que propicien el ejercicio de dichos derechos.

Pero más allá del tema concreto de la participación de las víctimas, se plantea la cuestión,

47. Véase la Sección III.B más adelante.

48. La “situación” (contrariamente al caso) hace referencia al conjunto de crímenes cometidos en un territorio determinado durante un periodo de tiempo dado. Por otro lado, un “caso” se limita a crímenes concretos de los que se acusa a una o varias personas identificadas.

49. Situation in the DRC, Prosecution’s Application for Leave to Appeal Pre-Trial Chamber I’s on the Applications for Participation in the Proceedings of VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 and VPRS 6, 23 January 2006, ICC-01/04-103.

50. Situation in the DRC, Prosecution’s Reply on the Applications for Participation 01/04-1/dp to 01/04-6dp, 15 August 2005, ICC-01/04-84.

51. OTP, Policy Paper on Victims’ Participation, Abril 2010.

52. Situation in the DRC, Prosecution’s Document in Support of Appeal against the 24 December 1007 Decision on the Victims’ Applications for Participation in the Proceedings, of 18 February 2008, ICC-01/04-454.

53. Véase, por ejemplo, *Prosecutor v Ruto et al.*, Prosecution’s Observations on the “Request by the Victims’ Representative for access to confidential materials”, 22 de Septiembre de 2011, ICC-01-09/01-11-139.



más global, de la consideración de los intereses de las víctimas por parte de la OTP en la toma de decisiones claves, incluida la selección de casos y cargos. Las víctimas han planteado, por ejemplo, cuestiones referidas al no procesamiento de Bemba por crímenes cometidos en la RDC.<sup>54</sup> Las víctimas de la RCA también han puesto en tela de juicio la inexistencia de investigaciones en los crímenes cometidos por las fuerzas de Bozize, así como la falta de acusaciones contra Ange-Félix Patassé.<sup>55</sup> Además, las víctimas en situaciones bajo análisis preliminar no comprenden por qué la OTP ha tardado tanto tiempo en tomar decisiones sobre sus exámenes en países como Colombia, Afganistán y Georgia, entre otros, mientras que en otros exámenes, como en Kenia, se ha avanzado con cierta celeridad. En resumidas cuentas, esto plantea la cuestión de hasta qué punto la OTP consulta a las víctimas e incorpora sus intereses a las decisiones que afecten a sus intereses.<sup>56</sup>

Más aún, como se describe más arriba, las víctimas han puesto en tela de juicio los reducidos cargos imputados en el caso de Lubanga. El limitado alcance de los cargos posee una influencia negativa directa en la participación de las víctimas puesto que –como establece la jurisprudencia de la CPI – solamente se aceptará la participación de las víctimas en los procedimientos si los cargos e incidentes asociados a éstas han sido seleccionados para un procesamiento.<sup>57</sup> Esto tendrá probablemente repercusiones en las órdenes de reparaciones dictadas por las Salas.<sup>58</sup>

Tras las críticas recibidas por parte de las víctimas se han producido ciertos cambios; por ejemplo, debido a la percepción de parcialidad provocada por el “enfoque secuencial” adoptado en la RDC, la OTP se esforzó para presentar dos casos sobre la situación de Kenia simultáneamente. Sin embargo, algunos de estos cambios parecen aleatorios y no tienen en cuenta los intereses de las víctimas de manera sistemática. Otras evoluciones revelan, asimismo, problemas de congruencia: la OTP se apresuró en abrir una investigación y en emitir órdenes de arresto en Libia.<sup>59</sup> La celeridad de este tipo de acciones confirma las expectativas de las víctimas en la Corte para que ésta obre a favor de la disuasión de la comisión de nuevos crímenes. En otra situación, sin embargo, la OTP no implicó ni consultó a las víctimas adecuadamente, como es el caso de Costa de Marfil, en donde la Fiscalía se opuso recientemente a llevar a cabo consultas significativas entre las víctimas de conformidad con el artículo 15 (3) del Estatuto<sup>60</sup> que estipula el derecho de las víctimas a participar en los procedimientos.

---

54. Situation in the DRC, Demande du représentant légal de VPRS 3 et 6 aux fins de mise en cause de Monsieur Jean-Pierre Bemba en sa qualité de chef militaire au sens de l'article 28-a du Statut pour les crimes dont ses troupes sont présumées coupables en Ituri, 28 June 2010, ICC-01/04-564.

55. Patassé falleció en abril de 2011.

56. La actuación de la OTP parece presentar un contraste con la siguiente declaración de la OTP Policy Paper on Victims Participation, Abril 2010, p. 3: “El tercer principio de la Estrategia Procesal consiste en abordar de manera sistemática los intereses de las víctimas en el trabajo que la Fiscalía realiza, teniendo en cuenta sus puntos de vista lo antes posible, antes de iniciar una investigación, así como continuar tomando en cuenta sus intereses a lo largo del proceso”.

57. Sobre la influencia de la política de la OTP sobre la participación de las víctimas y comentarios generales de la FIDH sobre la política de la OTP al respecto, véase: FIDH Comments on the Office of the Prosecutor's Policy Paper on Victim Participation under Article 68(3) of the ICC Statute, Enero de 2010. Para los comentarios sobre los intereses de las víctimas véase FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper on “The interest of Justice”, Enero de 2007.

58. REDRESS, Comments on the OTP Policy Paper on Victims' Participation Under Art. 68(3) of the ICC Statute, February 2010.

59. La investigación se abrió solamente cinco días después de la remisión del Consejo de Seguridad y la solicitud de orden de arresto se preparó en dos meses.

60. Situation in Côte d'Ivoire, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, 23 June 2010, ICC-02/11-03, ¶ 173ss.

# III. Asuntos pendientes

## A. Fomento de las remisiones por los Estados, la cooperación y la percepción de la imparcialidad

La OTP ha presentado una política que promueve las remisiones por parte de los Estados en cuyos territorios se hayan cometido crímenes que son competencia de la Corte: “El Fiscal ha adoptado una política para fomentar las remisiones voluntarias por parte de los Estados con el fin de aumentar las probabilidades de cooperación y ayuda en el terreno.”<sup>61</sup> Asimismo, la Fiscalía se había visto renuente, en un principio, a solicitar autorización para abrir investigaciones *proprio motu* de conformidad con el artículo 13 (c) del Estatuto. Esta tendencia se vio modificada con la petición de autorización presentada para abrir investigaciones en Kenia y Costa de Marfil.

La OTP promovió las remisiones por parte de la RDC, Uganda y Kenia.<sup>62</sup> Del mismo modo, pretendía promover las remisiones por parte de otros Estados como en la situación de Costa de Marfil.<sup>63</sup> Si bien la necesidad de cooperación y ayuda resulta legítima, el hecho de fomentar las remisiones podría provocar una impresión de parcialidad.

En Uganda, por ejemplo, a pesar de que la OTP afirmó que cualquier parte implicada en el conflicto podría estar sujeta a una investigación que se llevaría a cabo de manera imparcial,<sup>64</sup> en la práctica, las órdenes de arresto fueron dirigidas únicamente a los comandantes del LRA. La OTP no ha investigado – o, al menos, sus investigaciones no han dado frutos – los crímenes cometidos por representantes gubernamentales de la RDC y Uganda. Asimismo, no se ha llevado a cabo ninguna investigación sobre los crímenes cometidos por las fuerzas armadas de François Bozize, actual Presidente de la RCA. Esto plantea cuestiones sobre el hecho de que la OTP pueda verse condicionada por las remisiones y/o la cooperación futura con gobiernos nacionales y limite sus acciones para investigar crímenes cometidos por miembros, o fuerzas cercanas al gobierno.

Entre las comunidades y la sociedad civil afectadas en países que están sujetos a las investigaciones de la OTP, esta situación ha creado la sensación de que la CPI está del lado del gobierno (“justicia del vencedor”) o ha sido instrumentalizada para que centre su atención en las partes implicadas no gubernamentales. Así ha ocurrido en Uganda y en la RDC, en ambos casos con respecto a la investigación de crímenes cometidos en la RDC así como en relación con el procesamiento de Jean-Pierre Bemba.

En cuanto a los crímenes de la UPDF, la OTP indicó, en su momento, que estos crímenes no eran “tan graves” como los cometidos por el LRA.<sup>65</sup> Del mismo modo, con respecto a la situación de Libia, el Fiscal declaró que los crímenes cometidos por las fuerzas de Gadafi resultaban más serios que aquéllos cometidos por los rebeldes contra los que eran vistos como mercenarios africanos.<sup>66</sup> Es bien sabido que la gravedad de los crímenes constituye un criterio primordial en

61. OTP, Report on the activities performed during the first three years (June 2003-June 2006), Septiembre 2006, p.2.

62. Uganda y la RDC remitieron situaciones en diciembre de 2003 y abril de 2004 respectivamente. Tras las reticencias del Gobierno de Kenia para remitir la situación a la OTP, el Fiscal solicitó una autorización para abrir una investigación por iniciativa propia en noviembre de 2009.

63. OTP Statement, Widespread or systematic killings in Côte d’Ivoire may trigger OTP investigation, 6 April 2011.

64. “En diciembre de 2004, recibí una remisión por parte del Gobierno ugandés [...] en la carta de remisión se mencionaba de manera explícita el caso del Ejército de Resistencia del Señor, LRA. Se comunicó a Uganda que interpretaríamos la remisión con respecto a todos los crímenes estipulados en el Estatuto cometidos en el norte de Uganda, señalando que nuestra investigación sería imparcial. En un informe al Parlamento, en julio de 2004, el Gobierno ugandés confirmó comprender dicha interpretación” OTP, Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants, The Hague, 14 Octubre 2005.

65. Información en posesión de la FIDH: debate durante reuniones entre la CPI y varias ONG.

66. Conferencia de prensa del Fiscal, Luis Moreno Ocampo, sobre tres órdenes de arresto contra Muammar Gadafi, Saif Al-Islam Gaddafi y Abdullah Al-Senussi presentadas por la Sala de Cuestiones Preliminares I, 28 de junio de 2011.

la selección de casos.<sup>67</sup> Sin embargo, cabe señalar que los crímenes que son competencia de la CPI suelen alcanzar un umbral de gravedad bastante elevado y que los grupos armados tienen por costumbre combatir para responder a los ataques de otros grupos armados. Así lo reconoció la OTP en la situación de Darfur, en la que imputó cargos, no solamente contra el gobierno sino también contra los comandantes rebeldes. De manera similar, en la situación de Kenia, se imputaron cargos contra los miembros del Movimiento Democrático Naranja (ODM, por sus siglas en inglés) así como contra miembros del Partido de Unidad Nacional. Sin embargo, este tipo de modelo no se aplicó en las situaciones en Uganda, la RDC, la RCA y Libia.

La inexistencia de investigación de ciertos grupos plantea el hecho de que la OTP tenga la capacidad de reunir pruebas contra determinados grupos, especialmente aquéllos allegados al gobierno en activo o por crear. La sensación de impotencia para reunir pruebas o la alarmante falta de imparcialidad se agrava por el hecho de que la OTP no presente explicaciones claras sobre las consideraciones o razonamientos fácticos que se esconden detrás de las decisiones de no procesar a determinados grupos.

## **B. Situaciones bajo examen preliminar: ¿ Justicia sin demora injustificada?**

De acuerdo con la información pública disponible, existen actualmente ocho situaciones bajo examen preliminar: Afganistán, Colombia, Georgia, Guinea, Honduras, Nigeria, Palestina y Corea del Sur.<sup>68</sup> Asimismo, La Fiscalía ha llevado a cabo análisis preliminares de situaciones en Irak y Venezuela cuando, en realidad, se publicaron informes en el 2006 en los que se desestimaba la competencia de la OTP en ambas situaciones.<sup>69</sup>

La FIDH ha demostrado especial interés en la política de la OTP sobre las situaciones bajo análisis preliminar. La adopción del Estatuto de Roma y el supuesto alcance universal de la Corte han levantado esperanzas a nivel mundial sobre la erradicación de la impunidad en los casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La OTP no ha cumplido, en cierta medida, con las expectativas de las víctimas en numerosos países del mundo. Es bien sabido que algunas de las expectativas de la CPI carecen de fundamento, debido al carácter temporal y geográfico limitado de sus competencias. Sin embargo, la gestión de las situaciones bajo examen preliminar es objeto de preocupaciones.

La política de la OTP con respecto a las situaciones bajo examen preliminar ha evolucionado durante los últimos años. Como se explica más arriba, la OTP decidió, en un principio, no realizar ningún tipo de comunicación pública sobre las situaciones bajo examen; desde el punto de vista de la FIDH, esto provocó que se desaprovecharan varias oportunidades para evitar otros crímenes y la noción de complementariedad. La FIDH insistió en un cambio de la política a este respecto; recomendación que ha sido estimada. Según la política de “complementariedad positiva”,<sup>70</sup> la OTP inició un diálogo con los gobiernos afectados con el fin de fomentar las investigaciones y juicios a nivel nacional. La FIDH ha celebrado este paso adelante y considera que este enfoque ha producido, aunque escasos, resultados positivos. Por ejemplo, el análisis preliminar de la CPI constituyó un factor de importancia en la adopción de la denominada Ley de Justicia y Paz de Colombia que permitió el establecimiento de tribunales y procedimientos especiales para intentar desmovilizar a los miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, la FIDH opina que el proceso de Justicia y Paz de Colombia no ha sido exitoso, en especial,

67. De conformidad con el artículo 17 del Estatuto de Roma.

68. Por crímenes cometidos por las fuerzas armadas de Corea del Norte dentro del territorio de la República de Corea. La República de Corea es uno de los Estados Partes del Estatuto de Roma.

69. OTP response to Communications received concerning Iraq, Febrero 2006; OTP response to communications received concerning Venezuela, Febrero de 2006.

70. Para obtener mayor información sobre la política de “complementariedad positiva”, véase la Sección IV.B más adelante.

si se tiene en cuenta la extradición de dirigentes paramilitares a los Estados Unidos que, en la práctica, detuvieron los procedimientos nacionales por crímenes de lesa humanidad<sup>71</sup>. Asimismo, la Fiscalía ha adoptado una postura activa para fomentar los juicios a nivel nacional en Guinea<sup>72</sup> tras los crímenes cometidos durante los acontecimientos del 28 de septiembre de 2009.<sup>73</sup> El Poder Judicial de Guinea abrió una investigación en febrero de 2010. Este hecho ha levantado grandes expectativas entre un elevado número de víctimas que han presentado solicitudes para actuar como parte civil en los procedimientos.<sup>74</sup> La Fiscalía emitió una serie de comentarios positivos con respecto a dichos procedimientos nacionales;<sup>75</sup> sin embargo, la FIDH está convencida de que la información disponible no permite, hasta este momento, concluir al respecto que exista una verdadera voluntad y capacidad por parte del Gobierno de Guinea de apoyar las investigaciones actuales y procesar a los responsables de los crímenes.

Al fomentar los juicios a nivel nacional, es importante que la Fiscalía continúe supervisando los esfuerzos de complementariedad a nivel nacional de manera objetiva. Las deliberaciones con los gobiernos y otras actividades para el fomento de la complementariedad no deberían influir en las decisiones de la OTP para abrir una investigación en una situación pertinente.

Otro de los aspectos que han sido causa de preocupaciones es el hecho de que ciertas situaciones hayan permanecido bajo análisis preliminar durante más tiempo que otras, sin justificación aparente. Esto constituye un incumplimiento de los derechos de las víctimas para que se haga justicia sin demora injustificada. Asimismo, todavía no está claro por qué ciertas situaciones han avanzado con mayor celeridad que otras en esta etapa (por ejemplo, las situaciones de Kenia o de Costa de Marfil tras los crímenes cometidos después de la celebración de las elecciones a finales de 2010), mientras que en otras se conserva un seguimiento durante años. En general, parecen existir incongruencias en la manera de gestionar las situaciones con respecto a la cantidad y regularidad de las misiones que se llevan a cabo, al orden de prioridades y al análisis de temas relacionados con la complementariedad.

Las situaciones bajo análisis preliminar ofrecen, sin lugar a dudas, una oportunidad para que la OTP pueda contribuir a prevenir crímenes y a fomentar los juicios a nivel nacional. Sin embargo, el potente efecto de la “amenaza de la CPI” irá disminuyendo probablemente con el paso del tiempo si el proceso de análisis preliminar no aporta resultados palpables o si se percibe como incapaz de concretizarse. El hecho de que la CPI haya comunicado escasamente y de manera esporádica sobre su implicación en los países afectados ha provocado que las agrupaciones de víctimas y otros piensen que la CPI ha decidido “abandonar el caso”.

Según información recopilada por la FIDH durante el seguimiento de actividades, las razones de realizar análisis preliminares extensos residen en la falta de acceso a la información o a las pruebas (con respecto a Afganistán, por ejemplo), la necesidad de esperar el resultado de evoluciones complementarias y conexas en los países afectados (en el caso de Colombia, por ejemplo), así como la falta de certeza del derecho internacional en los casos presentados ante la

---

71. FIDH Press Release: Gobierno Colombiano consolida la impunidad de los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en Colombia, 14 de Mayo de 2008.

72. La Fiscalía ha presentado una serie de declaraciones. Asimismo, ha llevado a cabo cuatro misiones en el país. Para obtener información sobre las actividades de la Fiscalía en Guinea y para acceder a las declaraciones de la OTP, véase la página web de la OTP sobre Guinea: <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Comm+and+Ref/Guinea/> (última visita: 11 de octubre de 2011). Para obtener información sobre la cuarta misión de la OTP en Guinea, véase OTP Weekly Briefing, Issue #81, pp. 5-6.

73. Para obtener información sobre los acontecimientos del 28 de septiembre de 2009, véase la página de la FIDH sobre Guinea: <http://www.fidh.org/-Guinee-Conakry-> (última visita: 11 de octubre de 2011) – en francés.

74. Actualmente, la FIDH está apoyando a víctimas de crímenes cometidos en Guinea ante los tribunales nacionales. Concretamente, la FIDH brinda su apoyo a víctimas que han presentado una solicitud para obtener el estatuto de parte civil en los procedimientos, en los que la propia FIDH es parte civil.

75. Véase, *i.a.*, OTP Weekly Briefing, Issue #81, pp. 5-6; OTP, Déclaration à la Presse Guinéenne, 24 de Mayo 2010: “*Durante esta misión, nos encontramos con avances considerables en la investigación y el procesamiento de los responsables de crímenes detestables cometidos contra víctimas guineanas durante los acontecimientos del 28 de septiembre.*”

OTP (en cuanto a la admisibilidad de declaración contenida en el artículo 12 (3) presentada por la Autoridad Nacional Palestina, por ejemplo).

La falta de acceso a la información y a las pruebas no parece constituir una explicación razonable en el caso de un órgano cuya función principal consiste en reunir pruebas y preparar casos. Además, la información necesaria que se debe reunir para abrir una investigación no exige un nivel demasiado elevado.<sup>76</sup> En cuanto a la necesidad de que evolucione la situación local, no parece nada práctico que la cadencia de los procesos de la CPI, los exámenes preliminares en este caso, esté determinada por la cadencia de las evoluciones locales. Cabe recordar que la justicia aplazada es justicia denegada. Los informes que establecerán en qué medida se respetan las condiciones contenidas en el artículo 53(1) serán bien recibidos y podrían, asimismo, contribuir a mantener la presión adecuada sobre los juicios a nivel nacional. La FIDH propone que dichos informes se presenten a los jueces de la Sala de Cuestiones Preliminares.

La situación en Palestina resulta peculiar. Contrariamente a ciertos avances que podrían, en determinadas circunstancias, retrasar a la OTP al tomar una decisión, la cuestión de la admisibilidad de la declaración de la Autoridad Nacional Palestina es de carácter estrictamente jurídico. La OTP recibió diferentes argumentos por partes interesadas durante el 2009 y el 2010.<sup>77</sup> Un año más tarde, su decisión sobre la admisibilidad de declaración que constituye un prerrequisito para otras fases del examen preliminar, todavía no se ha concretado o, al menos, no se ha hecho pública.<sup>78</sup>

La FIDH opina que el hecho de implicar a la Sala de Cuestiones Preliminares podría beneficiar a la OTP sobre ciertos aspectos jurídicos clave del análisis preliminar. Como se indica más arriba, en la práctica, las víctimas de situaciones en las que la OTP se ha mostrado inactiva durante años no tienen a quién recurrir. Sería conveniente que en todo tribunal de justicia existiera la posibilidad de debate ante un juez. Las víctimas y diferentes ONG que han enviado comunicados a la OTP reiteradamente para señalar situaciones graves acogerían con agrado a un tribunal de magistrados independiente que pudiera tomar decisiones sobre las condiciones de apertura de las investigaciones de conformidad con el artículo 53(1) así como sobre asuntos de importancia como la imperiosa necesidad de administrar justicia en un plazo de tiempo razonable, de acuerdo con las normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente.<sup>79</sup> Con todo el respeto que se les debe, la FIDH invita también a los jueces, especialmente a los de la División de Cuestiones Preliminares, a aligerar los “frenos y contrapesos” de sus responsabilidades de cara a la OTP durante la fase preliminar.

## C. Capacidad de investigación y dependencia en los actores externos

Como consecuencia de la política de investigaciones focalizada, el Fiscal decidió que para llevarlas a cabo necesitaría únicamente equipos de investigación reducidos.<sup>80</sup> Esto disminuiría los riesgos que corre el personal en el terreno. No obstante, la OTP ha alegado que al establecer

76. De acuerdo al artículo 53 del Estatuto de Roma, deberá aplicarse como un “fundamento razonable para proceder”.

77. Los resúmenes y el texto completo de las contribuciones se encuentran disponibles en la página web de la CPI: <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/palestine/summary%20of%20submissions%20on%20whether%20the%20declaration%20lodged%20by%20the%20palestinian%20national%20authority%20meets> (last visited: 30 September 2011).

78. Aún no queda clara la razón de la confidencialidad de tal decisión ya que los procedimientos penales ante un tribunal de justicia debe primar la transparencia.

79. Estatuto de Roma, artículo 21(3).

80. De acuerdo con la información recogida por la FIDH, el número de investigadores por equipo de investigación oscila entre 8 y 15 miembros. En el presupuesto de la OTP para el 2012 (proposed programme budget for 2012) se estipula la necesidad de 44 miembros del personal para cubrir los grupos de investigación a nivel profesional para cubrir siete investigaciones en total. Es posible encontrar un ejemplo de composición de estos equipos en ¶145 del presupuesto propuesto para el 2012: el equipo de investigación para Libia esta compuesto de diez investigadores y un asistente.

“equipos conjuntos”, compuestos por miembros de diferentes divisiones, en principio, se aumenta el número de componentes en cada equipo. Los equipos conjuntos se encargan de asegurar un enfoque pluridisciplinario en los casos e investigaciones, así como de velar por el trabajo en equipo de todas las divisiones de la OTP aplicando una estrategia común que se extiende durante toda la duración del caso. Situación que no debería convertirse en una excusa para incrementar el número de investigaciones. Si bien los equipos conjuntos pueden aportar elementos pertinentes a la estrategia y el análisis y garantizar un enfoque pluridisciplinario en los mismos, los investigadores serán los únicos a quienes se encomienden las responsabilidades de la recopilación de pruebas.

La FIDH ha emitido sus reservas sobre esta política de “equipos de investigación reducidos” en repetidas ocasiones.<sup>81</sup> Un elemento de las críticas se enfoca en la falta de investigadores profesionales con un buen conocimiento de los servicios policiales, técnicas forenses, servicios secretos o de criminología. Si bien resulta loable que se garantice una experiencia técnica pluridisciplinaria, la FIDH subraya que ello no debería realizarse a costa de las capacidades críticas y de la experiencia necesaria para los puestos de investigación básica. Además, algunos de los problemas aparentes en el primer caso de la CPI han dado pie a preocupaciones conexas.

Durante el primer juicio de la CPI, la Defensa y los jueces resaltaron dos motivos de preocupación principales. En junio de 2008, la Sala de Primera Instancia suspendió el procedimiento en el caso contra Lubanga (en fase preparatoria en ese momento) porque la OTP no se encontraba en situación de proporcionar la información que había recibido a la Defensa, según el artículo 54(3) (e) del Estatuto de Roma.<sup>82</sup> Se dio a conocer que la OTP había recibido una amplia cantidad de documentos a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pero los documentos habían sido transmitidos bajo la condición de preservar su carácter confidencial. Finalmente, la ONU aceptó levantar de la condición de la confidencialidad, con lo cual se renovaron los procedimientos. Este acontecimiento confirma que la información facilitada en ciertas labores de investigación provenía de fuentes externas.<sup>83</sup>

En este mismo caso, durante la presentación de las pruebas, la Defensa impugnó la política de la OTP de recurrir a intermediarios<sup>84</sup> para ponerse en contacto con los testigos. En vista de las condiciones de seguridad de los países en los que opera la OTP, así como la necesidad de colmar la brecha física y cultural entre los investigadores de la CPI y los testigos (potenciales), la práctica de recurrir a intermediarios resulta comprensible y justificable.<sup>85</sup> Se han planteado varias cuestiones en torno al hecho de orientar a los testigos potenciales y a los valores morales de los intermediarios que, esperamos, se aclaren durante la sentencia final contra Lubanga. El aspecto más llamativo en este contexto es que la OTP haya recurrido a intermediarios para ponerse en contacto con la mitad de las personas que testificaron finalmente en el caso contra Lubanga.<sup>86</sup>

---

81. Véase *i.a.* FIDH Recommendations to the Assembly of States Parties to the Rome Statute, Position Paper No.13, November 2008, p. 8.

82. El artículo 54(3)(e) señala que: “El Fiscal podrá...(e) Convenir en que no divulgará en ninguna etapa del procedimiento los documentos o la información que obtenga a condición de preservar su carácter confidencial y únicamente a los efectos de obtener nuevas pruebas, salvo con el acuerdo de quien haya facilitado la información”.

83. La OTP ha modificado su política desde entonces y solamente acepta documentos bajo condición de confidencialidad en circunstancias excepcionales como se estipula en el artículo 54(3)(e).

84. La noción de “intermediarios” no aparece definida en los textos legales de la CPI. En este contexto en concreto, los intermediarios son individuos – en la mayor parte de los casos que viven y trabajan en las comunidades en las que la OTP investiga – que facilitan información sobre contactos de testigos (potenciales) a la OTP. Se ha criticado a la CPI por su elevada dependencia en intermediarios y por haber fracasado en su intento de brindar protección y una remuneración adecuadas. La FIDH reconoce que, en general, la OTP adoptó una postura en la que se favorecía la protección y el reconocimiento del trabajo de los intermediarios.

85. Siempre y cuando se establezcan medidas para reconocer su trabajo debidamente, remunerarlos y brindarles protección.

86. International Bar Association, The ICC’s Trials: An examination of key judicial developments at the International Criminal Court, Mayo de 2010, p. 28.

Ambas situaciones plantean cuestiones sobre la capacidad de investigación de la OTP, concretamente su independencia a la hora de llevar a cabo investigaciones. La FIDH considera que sería muy conveniente que la OTP consolidara sus equipos de investigación, contratando más investigadores profesionales.

## **D. Transferencia de recursos disponibles y enfoque secuencial**

Es bien sabido que la OTP, en principio, debe realizar su trabajo con recursos limitados. Por lo tanto, la Fiscalía ha adoptado una política de transferencia de recursos de un caso a otro con el fin de cubrir sus necesidades. Una de las consecuencias directas de esta metodología es el denominado “enfoque secuencial” en las investigaciones, esto es, una vez finalizado el trabajo de investigación en el terreno por uno de los equipos, la Fiscalía estudia la pertinencia del trabajo de otro equipo de investigación. Esto permite a la OTP transferir sus recursos de un equipo a otro.

La FIDH ha comentado con anterioridad los efectos negativos que provoca el enfoque secuencial.<sup>87</sup> En primer lugar, plantea verdaderos retos a la percepción de la imparcialidad ya que podría generarse la sensación de que la Fiscalía da prioridad a los juicios contra un grupo determinado, como ocurrió en Ituri tras anunciar la primera orden de arresto. En segundo lugar, este enfoque plantea riesgos graves en cuanto a la conservación de pruebas. Con el paso del tiempo, resulta más difícil encontrar víctimas que hayan vivido los acontecimientos y menos posibilidades de que sean capaces de recordar los detalles. Asimismo, se disparan las posibilidades de que las pruebas documentales se destruyan o desaparezcan.

Algo que la OTP reconoció en cierto modo: mientras que en el 2006 la Fiscalía hacía referencia explícita al enfoque secuencial como parte de su estrategia,<sup>88</sup> la noción no se contemplaba en la estrategia procesal de 2009. La Fiscalía pareció entender el efecto adverso que las investigaciones secuenciales podían tener en la situación de Kenia y decidió llevar a cabo investigaciones en dos casos paralelamente para que las citaciones a comparecer para los miembros de dos partes ouestas pudieran realizarse simultáneamente.

No obstante, la política de transferencia de recursos y de investigaciones secuenciadas continúa aplicándose en la práctica. En lo que respecta a las investigaciones realizadas en los Kivus, la OTP, a pesar de haber anunciado que se encontraba investigando crímenes cometidos por todas las partes implicadas<sup>89</sup>, hasta la fecha, solamente se ha acusado a una persona.<sup>90</sup> Además, con respecto a la situación de Libia, el Fiscal indicó durante una conferencia de prensa que la Fiscalía no centraría su atención en crímenes supuestamente cometidos por rebeldes mientras no se finalizaran las investigaciones sobre Gadafi y su círculo más cercano.<sup>91</sup>

Como consecuencia de la política de transferencia de recursos, las investigaciones en Uganda y la RCA se llevaron a cabo de manera discontinua.<sup>92</sup> Esto resulta preocupante puesto que el Fiscal había indicado que su oficina estaba contemplando la posibilidad de realizar investigaciones

---

87. Véase, por ejemplo, FIDH Statement on the Prosecutorial Strategy of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, The Hague, 26 September 2006, p.4; FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor’s draft policy paper “Criteria for selection of situations and cases”, January 2007, p.3.

88. OTP, Report on the activities performed during the first three years (June 2003-June 2006), September 2006, p.8.

89. Comunicado de prensa de la OTP, ICC Prosecutor recalls ICC has jurisdiction over crimes against civilian population in the Kivus, 4 de noviembre de 2008. Véase también Statement of Mrs. Fatou Bensouda, Deputy Prosecutor of the International Criminal Court ICC Sixth Diplomatic Briefing, Brussels, 26 May 2009, p. 2.

90. Callixte Mbarushimana, supuesto Secretario Ejecutivo de las Fuerzas Democráticas por la Liberación de Ruanda (FDLR), fue arrestado el 11 de octubre de 2010 tras la emisión de una orden de arresto por parte de la CPI el 28 de septiembre de 2010. Mbarushimana fue transferido a la CPI el 25 de enero de 2011. A continuación, se celebró una audiencia de confirmación de cargos del 16 al 21 de septiembre de 2011.

91. Conferencia de prensa del Fiscal sobre la emisión de órdenes de arresto en Libia, 28 de junio de 2011.

92. No está claro si se han disuelto estos equipos de manera formal; a juzgar por los recursos transferidos a otras situaciones y casos, actualmente parece no haber investigaciones activas en Uganda y en la RCA.

contra el UPDF por crímenes cometidos en Uganda y, además de Bemba, otras personas sospechosas de cometer crímenes en la RCA. Hasta la fecha no se ha notificado ningún tipo de decisión oficial de no procesamiento, ahora bien, en la práctica, parece haberse desechado la idea. Resulta preocupante constatar que la OTP no haya hecho públicas dichas decisiones ni haya informado a la Sala de Cuestiones Preliminares en consecuencia, incumpliendo así sus obligaciones en virtud del artículo 53 del Estatuto de Roma.

## **E. Independencia y autonomía: vinculación con otros órganos y administración interna**

El seguimiento realizado por la FIDH nos ha permitido observar que la OTP ha aplicado una estricta interpretación de su independencia según el artículo 42(1) del Estatuto de Roma, mientras que determinados Estados Parte abogaban por establecer un mayor control sobre su administración interna.<sup>93</sup> Esto ha dado lugar a ciertas disputas a nivel interno, especialmente sobre su vinculación con otros órganos. Algo que, además, ha provocado que la Fiscalía se mostrara reticente a someterse a mecanismos de supervisión al igual que otros órganos de la Corte. Los ejemplos que aparecen a continuación ilustran las consecuencias de esta estricta interpretación.

La FIDH ha identificado cierta falta de coordinación entre las comunicaciones del departamento de la OTP y la Sección de Información Pública y Documentación de la Corte<sup>94</sup> dependiente del Secretario. Es comprensible que la OTP, en su calidad de parte en los procedimientos, tenga la necesidad de transmitir información específica a la OTP y diferente de lo que se transmite a la Corte en su conjunto. Sin embargo, la FIDH ha constatado una falta de coordinación generalizada entre estos dos departamentos que, en determinadas ocasiones, realizan esfuerzos por partida doble. A modo de ejemplo, la OTP y la CPI poseen publicaciones semanales diferentes, emiten comunicados de prensa y, a veces, realizan conferencias de prensa que no parecen estar coordinados en absoluto. Como consecuencia de la iniciativa de la Fiscalía de comunicar y colaborar con los medios de comunicación de manera independiente, la OTP se ha convertido en el principal representante de la Corte ante los medios. Esto podría mermar la imagen de la Corte y generar la impresión de parcialidad, ya que una de las partes que participa en los procedimientos, en vez de la propia Corte (el poder judicial), aparece en primer plano en sus interacciones con los medios.

Adicionalmente, la OTP ha adoptado una posición firme con respecto al Manual Operativo y Manual Procesal del Mecanismo de Supervisión Interna (IOM, por sus siglas en inglés), mientras que determinados Estados Partes deseaban desarrollar este mecanismo.<sup>95</sup> El Fiscal argumentó que en vista del estatuto independiente de la Fiscalía, el personal de la OTP no podía estar sujeto a las consultas del IOM en la misma medida que otros miembros del personal de la CPI. Esta posición ha llevado a la OTP a presentar propuestas para limitar los poderes de investigación del IOM sobre el personal de la OTP.<sup>96</sup> Si bien la FIDH reconoce la necesidad de establecer un equilibrio entre supervisión independiente y prevenir intervenciones indebidas, dicho equilibrio todavía está pendiente de ser establecido.

Más aún, la interpretación de la OTP de su independencia la ha llevado a impedir que otros órganos que lleven a cabo misiones en el terreno en momentos en el que resultaría conveniente para la OTP. En junio de 2011, por ejemplo, la OTP declaró en una comunicación sobre la situación de Costa de Marfil que: “debería evitarse que la Secretaría de la Corte se encuentre presente sobre el territorio en Costa de Marfil para recoger opiniones bajo la Regla 50(3) o establecer un contacto directo con las víctimas y/o los intermediarios.”

93. “La Fiscalía actuará en forma independiente como órgano separado de la Corte”.

94. Sección de Información Pública y Documentación.

95. El IOM se estableció de conformidad con el artículo 112(4) del Estatuto de Roma.

96. Address by Mr. Luis Moreno-Ocampo, ICC Prosecutor, to the Ninth Session of the Assembly of States Parties, La Haya 6 de diciembre de 2010, pp.8-9.



# IV. Comentarios finales

## A. Reconocer las dificultades: importancia del apoyo y la cooperación

La FIDH reconoce que la CPI en general, y la OTP en especial, obran en situaciones sumamente politizadas y en sociedades marcadas por una polarización profunda.

Asimismo, la FIDH considera que la CPI y la OTP no podrán operar sin la cooperación y el apoyo de contrapartes, especialmente los Estados Partes y los Estados no Partes. La cooperación y el apoyo resultan clave no solamente para implementar las órdenes de arresto, sino también para facilitar las investigaciones de la Fiscalía y permitir que la Corte aplique sus decisiones, incluidos el seguimiento y congelación de bienes de los acusados.

A este respecto, la FIDH ha observado que la OTP se ha esforzado para solicitar una mayor cooperación y denunciar los casos de no cooperación, como la no ejecución de las órdenes de arresto, entre otros. La OTP no dudó en informar al Consejo de Seguridad y a la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI sobre la falta de ejecución de las órdenes de detención emitidas en la situación de Darfur.<sup>97</sup>

Asimismo, la OTP ha planteado la cuestión de la cooperación, en repetidas ocasiones, en sus declaraciones<sup>98</sup> y ha participado en importantes reuniones con el fin de potenciar el apoyo con respecto a la ejecución de las órdenes de arresto.<sup>99</sup>

La FIDH recomienda al Fiscal de la CPI que adopte una posición contundente con respecto a la cooperación y vuelve a recordar a los Estados su obligación de apoyar y cooperar con la Corte, así como la de tomar todas las disposiciones necesarias para impulsar el apoyo en la ejecución de las órdenes de arresto, y en la cooperación con todos los órganos de la Corte.

## B. Intensificar la influencia: complementariedad positiva y disuasión

El Fiscal ha hecho especial hincapié en fomentar las investigaciones y juicios a nivel nacional. La OTP ha acuñado la expresión “complementariedad positiva” para describir la política consistente en promover activamente las investigaciones y juicios por los tribunales nacionales en el caso de los crímenes que, potencialmente, serían competencia de la CPI.<sup>100</sup>

La FIDH se identifica con esta política y, de manera más general, con los esfuerzos realizados por la Fiscalía para “intensificar” la influencia de las investigaciones y juicios. En las observaciones sobre la Estrategia Procesal 2006-2009, la FIDH señaló que las acciones de la Fiscalía encerraban

97. Véase, por ejemplo, Seventh Report of the Prosecutor of the ICC to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005), 5 de Junio de 2008; *Prosecutor v Al Bashir*, Prosecution notification of possible travel in the case of the Prosecutor v Omar Al Bashir, pursuant to Article 97 of the Rome Statute, 10 January 2011, ICC-02/05-01/09-125.

98. Véase *i.a.*, Address by Mr. Luis Moreno-Ocampo, ICC Prosecutor, to the Ninth Session of the Assembly of States Parties, The Hague, 6 de Diciembre de 2010, pp.5-6; Address by Mr. Luis Moreno-Ocampo, ICC Prosecutor, to the Eighth Session of the Assembly of States Parties, The Hague, 18 November 2009, pp.5-7; Address by Luis Moreno Ocampo, ICC Prosecutor, at the International Conference “Building a Future of Peace and Justice”, Nuremberg, 24-25 Junio 2007, p. 4.

99. La información detallada de las actividades llevadas a cabo por la OTP para potenciar el apoyo podrá encontrarse en el apartado pertinente de OTP’s Weekly Briefings, disponible en: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Weekly+Briefings/> (última visita: 10 de octubre de 2011).

100. “El enfoque positivo a la complementariedad significa que la Fiscalía fomentará los procedimientos nacionales auténticos en la medida de lo posible, incluyendo las situaciones de países, apoyándose en sus diferentes redes de cooperación pero sin implicar directamente a la Fiscalía en el establecimiento de capacidades o la asistencia técnica o financiera,” OTP, *Prosecutorial Strategy 2009-2012*, February 2010, ¶17.

un potencial de influencia todavía mayor en situaciones bajo análisis preliminar e investigación; e instó a la OTP a adoptar un enfoque más dinámico.<sup>101</sup> A la FIDH le satisfizo comprobar que la Estrategia Procesal de la Fiscalía 2009-2012 incluye la idea de intensificar la influencia de sus actividades como principio esencial.<sup>102</sup>

El especial interés de la Fiscalía en la complementariedad positiva ha llamado la atención de otras partes interesadas, incluidos los Estados Partes que debatieron ampliamente este asunto durante los preparativos y la celebración de la Conferencia de Revisión de la CPI.<sup>103</sup> Además, los Estados continuaron con el debate sobre este asunto durante el Grupo de Trabajo de la Asamblea de los Estados Partes en La Haya.<sup>104</sup> Otras partes interesadas como la Unión Europea<sup>105</sup> y diferentes ONG<sup>106</sup> también han aportado recursos y han puesto en marcha iniciativas para contribuir a fomentar las investigaciones y juicios a nivel nacional.

Asimismo, la FIDH acogió con beneplácito las disposiciones tomadas por la Fiscalía con miras en aumentar la capacidad de disuasión potencial de la CPI.<sup>107</sup> La OTP realizó declaraciones sobre varias situaciones, incluyendo los Kivus,<sup>108</sup> Guinea,<sup>109</sup> y Costa de Marfil<sup>110</sup>, entre otros, con miras a disuadir la comisión de más crímenes. Asimismo, actuó con celeridad en la situación de Libia con miras a evitar que se cometieran más crímenes.<sup>111</sup>

Resulta complicado determinar en qué medida, tanto la Fiscalía como la CPI, han contribuido a la disuasión de crímenes en países en los que la CPI ha operado así como en el resto del mundo. Es un hecho aceptado, por ejemplo; que el conflicto en el norte de Uganda ha disminuido considerablemente, sin embargo, esto parece explicarse por el traslado del LRA a otros países, en lugar de deberse a una influencia directa de la implicación de la Corte en Uganda. Las órdenes de arresto contra Joseph Kony y demás comandantes del LRA podría haber contribuido a que el LRA se desplazara a otros países, lo cual no impide a la milicia continuar cometiendo crímenes puesto que no ha cesado de atacar a civiles en la RDC, la RCA y el sur de Sudan. En cuanto a la situación de la RDC, es bien sabido que los índices de criminalidad en Ituri han disminuido. Esto podría deberse en parte al hecho de que los dirigentes de la milicia han sido retirados del territorio y enviados a La Haya. Sin embargo, la situación de la vecina región de los Kivus ha resultado alarmante en los últimos años ya que se los crímenes se siguen cometiendo de manera

101. FIDH, Statement on the Prosecutorial Strategy of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, The Hague, 26 de Septiembre 2006, pp. 2-3.

102. OTP, Prosecutorial Strategy 2009-2012, Febrero de 2010, ¶4.

103. La complementariedad fue uno de los temas incluidos en el apartado de evaluación de la Conferencia de Revisión celebrada en Kampala en mayo y junio de 2010.

104. Con respecto al debate sobre la complementariedad durante la Asamblea de los Estados Partes, la FIDH ha lamentado que los intercambios de puntos de vista se hayan centrado mayoritariamente en la relación entre complementariedad, desarrollo y programas sobre el Estado de Derecho en detrimento de una evaluación justa de los resultados de los Estados en cuanto a complementariedad y cuestiones relacionadas con la falta de voluntad. Véase: FIDH Position Paper, ICC Review Conference: Renewing commitment to Accountability, May 2010, pp. 15-18; FIDH Position Paper, Ninth Session of the ICC Assembly of States Parties, Diciembre de 2010, pp. 10-13.

105. La Unión Europea está elaborando un manual de herramientas sobre la complementariedad. Véase, Council of the European Union, Action Plan to Follow-up on the Decision on the International Criminal Court, 12080/11, Brussels, 12 July 2011, ¶ E.2.d.

106. Véase *i.a.* Open Society Justice Initiative, Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya, January 2011; International Center for Transitional Justice, Meeting Summary of the Retreat on “Complementarity after Kampala: The Way Forward”, 19 November 2010.

107. OTP, Prosecutorial Strategy 2009-2012, Febrero de 2010, ¶ 23; véase asimismo, Statement to the Press by Ms Fatou Bensouda, Deputy Prosecutor, Conakry, 10 Noviembre 2010: “Mi segunda razón está relacionada con el mandato de carácter preventivo del Fiscal de la CPI. El mandato del Fiscal consiste en garantizar que se procese a los responsables de los crímenes más graves. Su mandato incluye asimismo la función de prevención de más crímenes similares.”

108. Comunicado de prensa de la OTP, ICC Prosecutor recalls ICC has jurisdiction over crimes against civilian population in the Kivus, 4 de noviembre de 2008.

109. Véanse las declaraciones de la OTP sobre la situación de Guinea, consultables en: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Comm+and+Ref/Guinea/> (última visita: 11 de octubre de 2011).

110. Statement by the Deputy Prosecutor of the ICC on the situation in Côte d'Ivoire, 2 December 2010.

111. La investigación se abrió 5 días después de que la Fiscalía recibiera la remisión del Consejo de Seguridad, dos meses más tarde se presentó una petición de órdenes de arresto.

generalizada, incluyendo violencia sexual. En vista de las circunstancias resulta difícil afirmar categóricamente que la CPI haya tenido la influencia suficiente para la disuasión de crímenes hasta la fecha.

Es posible que las primeras sentencias de la Corte, el arresto de figuras importantes de las altas esferas, jefes de Estado incluidos, y los esfuerzos realizados para alcanzar a un público mayor y comunicar sobre sus actividades contribuyan a garantizar una mayor disuasión de crímenes en un futuro. Con la entrada de la Corte en una nueva fase, el cargo del próximo Fiscal de la CPI se enfrentará a grandes retos a este respecto.

### **C. Elección de un Nuevo Fiscal**

Durante la elección de los representantes de la CPI, los Estados procuran hacer todo lo posible por elegir a las personas mejor preparadas y que mejor se adapten al puesto. En elecciones anteriores, incluidas las elecciones de jueces, se observaron prácticas como la negociación de votos entre los Estados.<sup>112</sup>

Para la elección del segundo Fiscal de la CPI, la Asamblea de los Estados Partes ha establecido un mecanismo innovador. La Asamblea creó un Comité de selección con el propósito de facilitar la nominación y elección, por consenso, del nuevo Fiscal.<sup>113</sup> El Comité de Selección posee la autorización de recibir las manifestaciones de interés informales de los individuos, Estados, organizaciones regionales e internacionales, miembros de la sociedad civil, asociaciones profesionales y otros. El Comité ha entrevistado a los candidatos y realizado investigaciones sobre el perfil de los candidatos. El Comité realizó una preselección de candidatos que ha transmitido a la Asamblea para que la examine. Los candidatos preseleccionados fueron: Fatou Bensouda (Gambia), Andrew Cayley (Reino Unido), Mohamed Chande Othman (Tanzania) y Robert Petit (Canadá).<sup>114</sup> El 1 de diciembre de 2011, el Presidente de la Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de la CPI, anunció que Fatou Bensouda, actual Fiscal Adjunta de la CPI, había sido nominada candidata por consenso para que la Asamblea de los Estados Partes examinara su candidatura, ya que deberá elegir al próximo Fiscal el 12 de diciembre de 2011 durante su décima sesión.<sup>115</sup>

Los procedimientos del Comité de Selección, nominaciones y manifestaciones de interés incluidas, fueron confidenciales en su gran mayoría. Si bien la necesidad de no transmitir parte de esta información resulta comprensible, cierta inquietud sobre la falta de transparencia suficiente en el trabajo del Comité estuvo presente. La FIDH señaló que importante es que este proceso tuviera como objetivo facilitar la elección del candidato mejor calificado.<sup>116</sup> La décima sesión de la Asamblea brinda una oportunidad a los Estados para evaluar el trabajo y los procedimientos del Comité de Selección e identificar de qué manera podría mejorarse y consolidarse el trabajo de estructuras similares para el apoyo de los procesos de elección. A este respecto, la FIDH recomienda a los Estados contemplar la posibilidad de establecer estructuras intermediarias similares para facilitar la celebración de elecciones futuras con miras a garantizar que dichas elecciones sean justas, transparentes y basadas en los méritos de los/as candidatos/as.<sup>117</sup>

112. Kofi Anan, No Politicking for ICC Prosecutor, Global Memo, 18 Octubre de 2011.

113. Comunicado de prensa de la CPI, Search Committee for the position of ICC Prosecutor takes up work, 8 de febrero de 2011.

114. ASP, Report of the Search Committee for the Position of Prosecutor, Octubre 2011.

115. Para mayor información sobre el proceso de selección, incluyendo las próximas etapas; véase: CICC, Questions and Answers on the ICC Prosecutions Elections, 15 September 2011. Véase asimismo la declaración ante la prensa de la CPI relativa a la nominación de Fatou Bensouda "Consensus candidate for next ICC Prosecutor", 1 de diciembre de 2011.

116. Para las recomendaciones sobre las calificaciones necesarias del próximo Fiscal de la CPI, véase, FIDH, International Crisis Group, Human Rights Watch, Institute for Security Studies, International Center for Transitional Justice and Open Society Justice Initiative, Joint Letter to Members of the Search Committee, 16 de Marzo de 2011.

117. Comunicado de prensa de la CCPI, ICC Nominations and Elections Must be Fair, Transparent and Merit-based, Nueva York/ La Haya, 28 de julio de 2011.

# Conclusión

En vista de que el primer Fiscal de la CPI, Luís Moreno Ocampo, ha realizado una tarea de envergadura considerable durante sus 9 años en el cargo que le ha permitido establecer la Fiscalía implementando las primeras políticas y manuales para la investigación de los crímenes internacionales más graves; no es de extrañar que haya sido ampliamente señalado por la falta de comunicación suficiente de cara al público interesado en cuanto al trabajo de la Fiscalía durante sus primeros años de existencia y, por consiguiente, sobre las oportunidades desaprovechadas para intensificar la influencia del trabajo de la CPI en los países afectados. La comunicación pública más reciente de la Fiscalía relativa al trabajo de la OTP; que incluye las situaciones bajo análisis preliminar, su política de “complementariedad positiva” y su especial atención en la disuasión de crímenes ha sido muy bien acogida. La FIDH considera que la OTP tiene la capacidad de desempeñar un papel relevante en el fomento de los juicios a nivel nacional, así como para fortalecer el Estado de Derecho en los países afectados. La Fiscalía ha realizado grandes avances interpretando las consideraciones sobre el “interés de la justicia” y superando el “dilema justicia vs. paz” a través de la reafirmación del mandato de la CPI para alcanzar la paz por medio de la justicia. Asimismo, la FIDH aplaude los esfuerzos del Fiscal por potenciar el apoyo a la cooperación y ejecución de las órdenes de arresto.

Si bien se han realizado grandes avances, todavía existen un número importante de inquietudes entre las cuales se encuentran:

- La implementación de la política de investigaciones y juicios focalizados de manera que reflejen toda la gama de los crímenes más graves cometidos, así como los tipos de victimización, respetando plenamente, claro está, los derechos de las víctimas;
- Superar el enfoque secuencial;
- Investigar a todas las partes del conflicto y escalar en la jerarquía del poder en todas las situaciones para garantizar que se perciba a la Fiscalía como un órgano imparcial;
- Consolidar la capacidad de investigación independiente de la Fiscalía;
- Apoyar la participación de las víctimas de manera significativa;
- Mejorar la comunicación de cara al público, incluyendo la selección de casos e investigaciones con miras a aumentar la disuasión de crímenes en especial; y
- Garantizar que las víctimas de situaciones bajo examen preliminar puedan hacer valer la justicia en un periodo de tiempo razonable.

Por lo tanto, el nuevo Fiscal de la CPI inicia su cargo con una Fiscalía con bases bien establecidas, políticas en aplicación y procedimientos en marcha. No obstante, cabe recordar que la persona electa deberá sortear un elevado número de retos desde su llegada. Deberá revisar las políticas de la Fiscalía que se han aplicado durante los últimos nueve años, valorar tanto los aspectos positivos como negativos de la influencia de dichas políticas y tomar decisiones sobre la manera de proceder. Asimismo, el nuevo Fiscal de la CPI necesitará tomar decisiones para maximizar el trabajo de la Fiscalía en una época de restricciones presupuestarias y, al mismo tiempo, mantener y mejorar el rendimiento del trabajo de la OTP en diferentes ámbitos: desde las investigaciones hasta los juicios y exámenes preliminares; desde la cooperación hasta la comunicación. Finalmente, la persona electa deberá mejorar los esfuerzos de coordinación con los órganos y mecanismos dentro de la CPI manteniendo un elevado nivel de compromiso y cooperación con las partes interesadas en el marco del Estatuto de Roma.

El nuevo Fiscal necesitará plena cooperación y apoyo por parte de los Estados. La FIDH espera que los Estados Partes se centren más en aportar contribuciones positivas para aumentar la eficacia de la CPI a través, *inter alia*, de su cooperación en todas las etapas de los procedimientos como la CPI así lo requiere; deberían dedicar menos esfuerzos a limitar el alcance de la Corte

en sus acciones a través de restricciones presupuestarias y un control de gestión interno. Este será el único modo de acabar con las sospechas de que la preocupación principal de los Estados consiste en controlar a la Corte en vez de apoyar su trabajo.

# Recomendaciones a la próxima Fiscal de la CPI

Con base en los argumentos contenidos en el presente informe, la FIDH presenta las siguientes recomendaciones al próximo Fiscal de la CPI:

## **Estructura de la Fiscalía**

- Plantearse la posibilidad de nombrar a un Fiscal Adjunto de Investigaciones, así como a un Fiscal Adjunto de Juicios.
- Adoptar medidas para consolidar la capacidad de investigación de la Fiscalía y garantizar el cumplimiento del mandato de la OTP centrándose en los más altos responsables de crímenes, sea cual fuere su procedencia (funcionario, jefe de milicia, etc).
- Mejorar las relaciones con los demás órganos de la Corte, incluyendo esfuerzos para comunicar públicamente de manera coordinada, la presencia de la CPI en el terreno y el desarrollo de un mecanismo de supervisión que respete la independencia de la OTP.

## **Políticas y prácticas**

- Revisar la política de investigaciones y juicios focalizados, especialmente en lo relativo a la implementación desde el punto de vista de la representatividad de los cargos y su influencia en las comunidades afectadas.
- Continuar centrandose su atención en los más altos responsables y tener en mente seguir escalando en la jerarquía del poder en situaciones actuales ante la Corte.
- Continuar haciendo hincapié en el hecho de que la justicia es necesaria para alcanzar la paz y actuar respetando este principio durante las investigaciones y juicios en situaciones de conflicto y post conflicto.
- Revisar la política de la Fiscalía de mantener equipos de investigación reducidos y contratar más investigadores profesionales.
- Estimar el efecto adverso del enfoque secuencial y la transferencia de recursos durante las investigaciones de la Corte, así como la influencia de las decisiones de la Corte entre las comunidades afectadas y encontrar soluciones para la óptima utilización de recursos sin que se merme la percepción de imparcialidad de la Fiscalía.
- Continuar avanzando en la política de la OTP sobre la complementariedad positiva y, al mismo tiempo, preservar la independencia de la Fiscalía.
- Aprovechar todas las oportunidades para contribuir a la disuasión de crímenes.

## **Comunicaciones e intereses de las víctimas**

- Estimar la influencia e importancia de las comunicaciones públicas realizadas por la OTP para potenciar la influencia de las actividades de la Fiscalía, incluyendo el aspecto relativo a la selección de casos para investigación y enjuiciamiento de la Fiscalía.
- Plantearse la posibilidad de establecer una política clara sobre las víctimas que fomente la participación de éstas, tener en cuenta realmente los intereses de las víctimas al tomar decisiones que competan y hacer todo lo posible por garantizar que las víctimas hagan valer sus derechos con respecto a la participación y las reparaciones de manera significativa.
- Consolidar la imparcialidad de la OTP llevando a cabo investigaciones simultáneas sobre crímenes cometidos por todas las partes del conflicto, sea cual fuere la situación, incluyendo las fuerzas o círculos allegados a los gobiernos.

**Selección de situaciones y casos**

- Tratar las situaciones bajo análisis preliminar con mayor celeridad y exhaustividad presentando informes a la Sala de Cuestiones Preliminares sobre la evaluación, por parte de la Fiscalía, de las condiciones para abrir una investigación de conformidad con el artículo 53(1).
- Informar a la Sala de Cuestiones Preliminares de las decisiones de no continuar con los juicios y/o investigaciones cuando éstos resultan discontinuos en la práctica y explicar públicamente las razones de dichas decisiones.

**Cooperación**

- Adoptar una postura contundente en materia de cooperación, recordar a los Estados su obligación de apoyar y cooperar con la Corte y dar todos los pasos necesarios para intensificar los esfuerzos en la ejecución de las órdenes de arresto en cooperación con los demás órganos de la Corte.

La FIDH  
**representa 164** organizaciones de  
**defensa de derechos humanos**  
distribuidas en los **5** continentes



individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas. Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes,

que la ampare contra actos que

## LO QUE CONVIENE SABER

- La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.
- Una vocación generalista  
Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.
- Un movimiento universal  
Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 164 ligas en más de 100 países. Asimismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.
- Obligación de independencia  
La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.

**FIDH - Federación Internacional de Derechos Humanos**  
17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France  
CCP Paris: 76 76 Z - Tel: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80  
[www.fidh.org](http://www.fidh.org)

Directora de la publicación: Souhayr Belhassen  
Jefe de redacción: Antoine Bernard  
Autores: Mariana Pena, Karine Bonneau, Delphine Carlens  
Traducción: Tomás Pereira Ginet-Jaquemet  
Versión original en Inglés