

Observaciones conjuntas de ONG acerca del “Borrador de política de complementariedad y cooperación (noviembre de 2023)”

13 de noviembre de 2023

De nuestra mayor consideración

Le escribimos en respuesta a la convocatoria que planteó su Fiscalía a formular observaciones acerca del “Borrador de política de complementariedad y cooperación” (borrador de política). Las organizaciones que suscriben la presente carta acogen con beneplácito la oportunidad de formular observaciones sobre el borrador de política y toman nota de la solicitud específica de “propuestas de sus asociados de la sociedad civil con respecto a las formas en que se pueden profundizar el diálogo y la interacción para acelerar los esfuerzos encaminados a una aplicación más eficaz del Estatuto de Roma y, en particular, de los principios de cooperación y complementariedad” (párr. 72).

Algunas de nuestras organizaciones han participado en las consultas en curso o prevén presentar comentarios por separado sobre otros aspectos de la política. **En esta oportunidad, le escribimos con una propuesta central: para implementar de la mejor manera posible la política y dotar de transparencia a la labor de la Fiscalía en materia de complementariedad y cooperación, la Fiscalía debería comprometerse a llevar a cabo una divulgación pública regular, detallada y específica para cada situación sobre sus exámenes preliminares, investigaciones y cualquier otro contexto en el cual preste apoyo activo a procedimientos nacionales.** Estas comunicaciones deberían incluir lo que anteriormente se han denominado “situaciones en fase 1”. Por los motivos que se mencionan a continuación, esto contribuiría a la implementación efectiva del borrador de política y, en particular, a los dos pilares relativos a “acercar la justicia a las comunidades” y “crear una comunidad de prácticas”.

Lo comunicado anteriormente por la Fiscalía sobre los exámenes preliminares ofrece un ejemplo del tipo de comunicaciones públicas que es más probable que contribuyan a la implementación satisfactoria de la política en todas las situaciones.

Comunicaciones sobre exámenes preliminares

De 2011 a 2020, la Fiscalía publicó informes anuales sobre sus exámenes preliminares. Con el tiempo, estos informes se volvieron cada vez más sustanciales, y reflejaron lo siguiente:

- a) información detallada sobre las comunicaciones en virtud del artículo 15 recibidas por la Fiscalía, pero que aún no habían sido objeto de exámenes preliminares formales (es decir, “situaciones en fase 1”);
- b) en los exámenes preliminares abiertos, la evaluación de la Fiscalía hasta el momento, que incluya, según corresponda, datos sobre los antecedentes procesales, cuestiones de jurisdicción preliminares, competencia en razón de la materia y la evaluación de admisibilidad, incluida información sobre procedimientos nacionales relevantes; y
- c) se cataloga a las actividades de la Fiscalía en una situación determinada, incluida la colaboración con las autoridades nacionales y otras partes interesadas, además de indicar los pasos siguientes.

En ocasiones, estas comunicaciones se complementaron con informes detallados en otros momentos clave, como el cierre de exámenes preliminares sin que se procediera a una investigación (por ejemplo, Informe final sobre la situación en Irak/el Reino Unido) y la apertura de situaciones en virtud de remisiones por Estados (por ejemplo, Situación en Malí; Informe del Artículo 53(1)). La Fiscalía también ha emitido un informe detallado durante el transcurso de un examen preliminar con el fin de transmitir novedades importantes sobre sus avances, como el Reporte Intermedio de 2012 sobre la Situación en Colombia.

La Fiscalía ahora publica un informe anual en el que se ofrece un análisis general de todas sus actividades. El informe de 2022 incluyó detalles sobre la colaboración de la Fiscalía con autoridades nacionales y actividades de complementariedad en Colombia, Guinea, la República Centroafricana, Venezuela y Nigeria. Sin embargo, el informe no presentó el nivel de detalle que brindó en informes anteriores de la Fiscalía sobre exámenes preliminares, y que ahora recomendamos que la Fiscalía replique en todas las situaciones.

Acercar la justicia a las comunidades: la transparencia como valor central

La transparencia a través de la comunicación periódica, cuando incluya los tipos de información que anteriormente se presentaron en el informe anual sobre exámenes preliminares, puede ser un vehículo clave para que la Fiscalía acerque más la justicia a las comunidades y para reivindicar la legitimidad de la corte. La independencia y legitimidad de la corte se demuestran y reafirman a través de la transparencia y de la comunicación sobre situaciones, dentro de los límites asociados con la necesidad de preservar la confidencialidad de información delicada. Una práctica de comunicación pública que refleje una aplicación *congruente* del borrador de política y el enfoque de la Fiscalía sobre complementariedad en países con situaciones. Debería proteger a la Fiscalía de señalamientos de parcialidad y demostrar que la Fiscalía está actuando sin presiones políticas ni injerencia externa de otro tipo.

Efectivamente, los informes anuales sobre exámenes preliminares que elabora la Fiscalía brindaron un grado considerable de transparencia en cuanto a los avances de la Fiscalía en la evaluación de las comunicaciones en virtud del artículo 15 y las remisiones de los Estados a la Fiscalía, cuando tales comunicaciones y remisiones tienen carácter público. Esto respondía al derecho de las víctimas a contar con información sobre procesos que pudieran afectar sus intereses. Los informes también aportaron información pública específica sobre el proceso legal y criterios para determinar acciones de la CPI que podrían invocarse para contrarrestar intentos de desinformación, incluidos aquellos que procuran minar la credibilidad de los defensores de derechos humanos que trabajan en pro de la justicia.

Estos informes anuales detallados, junto con la publicidad que la Fiscalía da a los informes, también proporcionaron:

- una medida singular de reconocimiento a las víctimas de que se estaban analizando los delitos perpetrados contra ellas;
- información que prepare mejor a las víctimas para ejercer sus derechos de participación conforme al Estatuto de Roma; y

- tipificaciones que podrían ser utilizadas por organizaciones de la sociedad civil para contribuir a la incidencia orientada a generar respuestas eficaces en materia de justicia y prevención de atrocidades.

Reconocemos que la Fiscalía tiene ahora una cantidad menor de exámenes preliminares abiertos y que procura actuar con mayor rapidez para evaluar si se abre o no una investigación. Ciertamente, la transparencia es incluso más importante cuando se concluye un examen preliminar con la decisión de no investigar y el compromiso de apoyar o dar seguimiento a las autoridades nacionales (por ejemplo, en virtud de un memorando de entendimiento).

La razón de esto es que la comunicación continua por parte de la Fiscalía podría proporcionar a las víctimas una fuente oficial de información clave, y a veces única, que necesitan para entender si las autoridades nacionales van a reivindicar sus derechos y de qué manera. La comunicación periódica también apoyará los compromisos declarados por la Fiscalía de asegurar la complementariedad durante las investigaciones y al concluir los exámenes preliminares y las investigaciones, o al conceder menor prioridad a determinados aspectos de las investigaciones, al tiempo que se manifiesta el apoyo a esfuerzos de complementariedad. Como corolario del derecho de acceso a la justicia que les corresponde a las víctimas, tienen también derecho a entender la decisión de la Fiscalía de no abrir una investigación, como en Colombia y Guinea. La ausencia de informes detallados en estas dos situaciones afecta este entendimiento.

Además, dado que la política contempla un nuevo enfoque de “doble vía” en cuanto a la cooperación y la complementariedad, una comunicación pública detallada ayudará a víctimas y sobrevivientes a entender este nuevo enfoque y cómo, si acaso, contribuirá a sus derechos de acceso a una justicia efectiva.

Crear una comunidad de prácticas: el valor de la elaboración de informes públicos para los esfuerzos de complementariedad

El borrador de política aspira a crear una “comunidad de prácticas” para apoyar los esfuerzos de complementariedad. Los informes anuales de la Fiscalía relativos a exámenes preliminares hicieron justamente esto, al convertirse en un parámetro de referencia clave para organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos por obtener justicia, tanto ante los tribunales nacionales como ante la CPI. De cara al futuro, la elaboración periódica de informes también podría tener esta función en los esfuerzos de complementariedad cuando estos se lleven a cabo, es decir, ya sea conjuntamente con investigaciones o exámenes preliminares o con posterioridad al cierre de las actividades de la Fiscalía.

La elaboración periódica de informes resulta pertinente a fin de crear la comunidad de prácticas necesaria para posibilitar una justicia genuina, por varias razones:

1. En los informes anuales de la Fiscalía se mostró a la sociedad civil y otros posibles asociados en materia de complementariedad que existían posibles crímenes conforme al Estatuto de Roma en una situación determinada y, por lo general, la necesidad de esfuerzos concertados para posibilitar la justicia. Si bien esta información era, por cierto, ampliamente conocida por las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en un contexto en particular, el hecho del examen preliminar y las precisiones sobre la

evaluación y las investigaciones de la Fiscalía aseguraron una mayor atención por parte de los medios de comunicación, otras ONG, socios internacionales y organismos de la ONU. En ocasiones, la Fiscalía señaló parámetros u obstáculos fundamentales para el avance de procedimientos nacionales auténticos, y proporcionó así una guía no solo a las autoridades nacionales sobre las medidas necesarias, sino también a los asociados que procuraban colaborar de manera directa con esas autoridades. Se precisa una asociación sólida en materia de justicia, sostenida a lo largo del tiempo, para que los esfuerzos de complementariedad positivos consigan resultados.

2. Las organizaciones de la sociedad civil consultaron los informes anuales de la Fiscalía para comprender en qué información se apoyaba la Fiscalía para adelantar sus evaluaciones sobre fondo o admisibilidad. Esto les permitió adaptar sus informes públicos o comunicaciones en virtud del artículo 15 de una forma que aumentara la eficacia y eficiencia de la intervención de la Fiscalía. Esto podría aplicarse también en situaciones que ya no sean objeto de examen preliminar, pero en las cuales la Fiscalía esté supervisando esfuerzos nacionales o colaborando con ellos. Conforme se señala en el borrador de política, una tensión central que se manifiesta en esta labor es asegurar que los esfuerzos de complementariedad profesados no se conviertan en un elemento para disimular la impunidad. La elaboración de informes públicos por parte de la Fiscalía permite que otros actores, incluida la sociedad civil, brinden otra información para apoyar el debate y el diálogo sobre el estado o la autenticidad de los procedimientos.
3. Los informes sirvieron para poner de manifiesto la (in)actividad de los Estados Partes en una determinada situación de examen preliminar y ejercer presión sobre los Estados Partes para que cumplan sus obligaciones conforme al Estatuto de Roma, actuando como parte de una función general de “catalización” de la justicia nacional.
4. Los reportes de la Fiscalía en una situación determinada también contribuyeron a esfuerzos de complementariedad en otras partes. Al aclarar los criterios utilizados y la forma en que la Fiscalía aplicaba esos criterios, los informes proporcionaron a los actores de la sociedad civil, en situaciones que aún no habían sido objeto de examen preliminar, información crítica que podría usarse para involucrar a las autoridades nacionales en relación con sus responsabilidades, al igual que la CPI. Los informes anuales de la Fiscalía, considerados en conjunto, también fueron un recurso útil al cual recurrir para impulsar análisis en situaciones futuras.

Por las razones precedentes, le instamos respetuosamente a asegurar que su Fiscalía emita informes regulares, públicos y detallados, que sean específicos sobre cada situación, en todas sus actividades. Esta transparencia será clave para el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas dentro del sistema del Estatuto de Roma, lo que incluye implementar iniciativas para apoyar la complementariedad y la cooperación con la CPI.

Atentamente,

Afghanistan Transitional Justice Coordination Group
Africa Youth Coalition Against Hunger Sierra Leone

Al-Haq (Palestine)
Amnesty International
Armanshahr/OPEN ASIA (Afghanistan)
Australian Centre for International Justice
Bahrain Transparency Society
Canada House of resilience Society
Centre des droits de l'homme et du développement (Democratic Republic of Congo)
Citizens for Global Solution
Coalition for Prevention of Hazara Genocide (Afghanistan)
Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Ditshwanelo - The Botswana Centre for Human Rights
Ecumenical Service For Peace (Cameroon)
European Center for Constitutional Rights
Global Centre for the Responsibility to Protect
Human Rights Watch
In Defense of Human Rights and Dignity Movement
International Federation for Human Rights (FIDH)
Just Access e.V.
Justice Call
Kenyan Section of the International Commission of jurists
Koncicc (Iraq)
Kurdistan without genocide
Lawyers for Justice in Libya
Legal Action Worldwide
Libya Crimes Watch
No Peace Without Justice
Palestinian Human Rights Organization
Parliamentarians for Global Action
People for Equality and Relief in Lanka
Philippine Coalition for the International Criminal Court
Rescue and Hope (Benin)
Solidarité Echange pour le Développement Intégral (Democratic Republic of Congo)
StoptheDrugWar.org
Transitional Justice Working Group (South Korea)
Ukrainian Legal Advisory Group
United Nations Association of Sweden
Vous et Vos Droits (Democratic Republic of Congo)
Women's Initiatives for Gender Justice
Youth for peace and Dialogue between cultures (Morocco)