



## Asamblea de los Estados Partes

Distr.: General

21 de noviembre de 2014

ESPAÑOL

Original: inglés

---

### Decimotercer período de sesiones

Nueva York, 8 a 17 de diciembre de 2014

## Informe de la Mesa sobre cooperación\*

### Adenda

### Anexo VII

#### Informe del Relator sobre estrategias relativas a las detenciones

##### *Resumen ejecutivo*

El presente informe del Relator da cuenta del análisis de las experiencias desarrolladas en jurisdicciones nacionales e internacionalizadas en materia de estrategias relativas a las detenciones y, sobre la base de éstas, formula las recomendaciones que se indican a continuación, a fin de establecer una estrategia integral relativa a las detenciones para la Corte, tal como se plantea en el proyecto de Plan de acción que se adjunta al informe (Apéndice III).

El informe estima que el éxito de las estrategias relativas a las detenciones en otras jurisdicciones internacionales ha sido gracias a una combinación de apoyo político por una parte, y de activos operacionales por la otra, estimándose que la Corte también debería obrar del mismo modo, incluso concentrándose particularmente en mejorar su propia capacidad.

Desde esta perspectiva, se propone un enfoque integral a las medidas conducentes a una estrategia exitosa relativa a las detenciones, incluso estableciendo estrategias marco específicas para determinadas regiones, situaciones y causas, el cual se basaría en un modelo de asociación para que los actores pertinentes puedan contribuir a los esfuerzos de detención. Aun cuando estas estrategias específicas no excluirían iniciativas discretas de los socios, el marco de colaboración que se ofrece mejoraría la eficacia de cualquier medida acordada, incluyendo políticas de condicionalidad, marginación, u otras de índole política o diplomática. Como un asunto prioritario, debería establecerse una Unidad de Rastreo dentro de la Fiscalía, a fin de brindar una capacidad profesional independiente para llevar a cabo las operaciones.

Una red de coordinadores nacionales aseguraría la coordinación de actores relevantes y la aplicación, de manera colaborativa, de las medidas establecidas. La Asamblea continuaría siguiendo de cerca el proceso.

**Recomendación 1:** Se recomienda someter a consideración las políticas de condicionalidad en el contexto de la Corte siempre que sea posible, pero sólo dentro de las estrategias marco aplicables a las distintas regiones, situaciones y causas. Dada la naturaleza y el objetivo de dichas políticas, la sección pertinente de las estrategias marco deberían incluir condiciones

---

\* Recibido por la Secretaría el 17 de diciembre de 2014.

claramente definidas e informadas que deben cumplirse a fin de generar las recompensas, y cumplirse en forma sistemática, asegurando al mismo tiempo que se mantenga el grado de discreción necesario, a fin de permitir adaptarse a las circunstancias.

**Recomendación 2:** Se recomienda establecer en forma anticipada un paquete completo de incentivos positivos y negativos e informar debidamente acerca de él, de modo que el acusado pueda evaluar de manera confiable los beneficios de tales medidas y compararlos con el estilo de vida precario que llevan los fugitivos.

**Recomendación 3:** Se recomienda aplicar las políticas de marginación de fugitivos únicamente en el marco de estrategias individualizadas que tomen en cuenta, en primer lugar, las perspectivas de ejecutar las órdenes de detención en el corto plazo mediante operaciones técnicas, y sin revelar la existencia de la orden restrictiva. En aquellos casos en que esto no parezca ser posible, deberían aplicarse sanciones y evitarse los contactos no esenciales, y los actores relevantes podrían pensar en posibilitar un mecanismo de vigilancia del cumplimiento de dichas políticas.

**Recomendación 4:** Se recomienda adoptar un enfoque dual que contemple medidas estructuradas e integradas de índole política y diplomática que aborden el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Estatuto de Roma, primero en la etapa preventiva (vigilancia del cumplimiento de las medidas), y luego a nivel de instancias específicas donde las solicitudes de la Corte pareciera que han sido rechazadas.

**Recomendación 5:** Se recomienda que todas las partes interesadas se concentren en las operaciones como el ámbito prioritario para lograr las detenciones. En el corto plazo, debería establecerse una Unidad de Rastreo profesional que rindiera cuentas directamente al Fiscal a través del Jefe de la División de Investigación. Por otra parte, deberían fortalecerse las operaciones mediante mecanismos mejorados de coordinación y colaboración a nivel técnico (autoridades policiales y procesales) y, de ser necesario y factible, con la asistencia de misiones de mantenimiento de la paz mandatadas para efectuar detenciones, o fuerzas multinacionales.

**Recomendación 6:** Se recomienda llevar a cabo el Plan de acción mediante un proceso estructurado que contemple lo siguiente:

6.1. Como un asunto prioritario, el establecimiento de una Unidad de Rastreo de la Fiscalía de la Corte, de la cual se encargaría en el corto plazo un Grupo de Expertos mandatados para asegurar que en la etapa de puesta en marcha de la Unidad de Rastreo, sus marcos jurídicos, estructuras, profesionalismo y prácticas se ajusten lo más estrictamente posible a las prácticas exitosas y consolidadas que han implementado las jurisdicciones nacionales e internacionales;

6.2. Estrategias específicas consolidadas, aplicables a las distintas regiones, situaciones y causas, que ofrezcan un marco que permita aplicar las medidas pertinentes a la estrategia de detención, según corresponda. Dichas estrategias marco deberían establecerse mediante un proceso configurado como una asociación, que incluya a todos los actores relevantes y se lleven a cabo de manera colaborativa, tomando especialmente en consideración el rol de los Estados y de las organizaciones internacionales en los distintos contextos, y sin perjuicio de la protección de información confidencial. Los Estados no Partes que ejercen una influencia en el contexto, incluso los Miembros del Consejo de Seguridad, deberían participar de manera constructiva y proactiva en estas estrategias. Todos los actores relevantes deberían identificar a coordinadores nacionales para los efectos de establecer y llevar a cabo las estrategias, con la coordinación principal en materia de estrategias específicas para determinadas regiones y situaciones en la Asamblea y en relación con las estrategias específicas para determinadas causas en la Fiscalía de la Corte. Debería preverse también la creación de un mecanismo de consulta con los Fiscales actuales y anteriores de las jurisdicciones internacionales;

6.3. Dentro de las funciones de supervisión de la Asamblea, debería contemplarse un seguimiento de cerca del proceso del cual se encargaría un Coordinador Nacional y un Relator Especial, a fin de contribuir, según corresponda, a las iniciativas de seguimiento por parte de los distintos actores, vigilar el avance y preparar cualquier acción adicional que deba llevar a cabo la Asamblea a fin de asegurar que las estrategias relativas a las detenciones se cumplan de manera eficiente y eficaz.

## Índice

I.	Introducción .....	4
A.	Antecedentes.....	4
B.	Mandato .....	5
C.	Concepto .....	6
D.	Objetivo .....	7
E.	Metodología.....	8
II.	Análisis .....	9
A.	Hechos y cifras .....	9
B.	Aportes de las jurisdicciones .....	10
C.	Iniciativas.....	11
III.	Incentivos.....	11
A.	Incentivos para los Estados.....	11
B.	Incentivos para las personas .....	14
IV.	Acciones.....	18
A.	Aislamiento de fugitivos .....	18
B.	Apoyo político .....	22
C.	Operaciones .....	28
V.	Proceso hacia el futuro.....	35
VI.	Conclusiones .....	36
A.	Claves para el éxito .....	36
B.	Enfoque integrado.....	37
C.	Apoyo político .....	37
D.	Operaciones .....	38
E.	Flexibilidad.....	38
	Apéndices.....	40
I.	Tabla – Tasa de ejecución y políticas .....	40
II.	Lecciones, recomendaciones y medidas .....	41
III.	Proyecto de Plan de acción sobre estrategias relativas a las detenciones.....	49
IV.	Métodos de trabajo: Lecciones aprendidas del Relator.....	60

## I. Introducción

1. La Asamblea de los Estados Partes, en su duodécimo período de sesiones (2013) respaldó el Documento de concepto sobre estrategias relativas a las detenciones (“Documento de concepto”)<sup>1</sup> y adoptó la hoja de ruta que había sido presentada por una delegación (Italia). Ambos documentos habían sido analizados en el Grupo de Trabajo de La Haya de la Mesa, dentro de la facilitación en materia de cooperación, y anexados al informe de la Mesa sobre la cooperación.<sup>2</sup> La decisión de la Asamblea apunta a lograr a más tardar en su décimo tercer período de sesiones (2014) un Plan de acción para hacer operativa la perspectiva de que las solicitudes de la Corte con respecto a detención y entrega se ejecuten de manera expedita,<sup>3</sup> basándose en la premisa de que el ejercicio eficaz de la jurisdicción de la Corte depende de la capacidad para ejecutar sus decisiones judiciales, de tal manera de asegurar la presencia del acusado en el juicio.

2. La Mesa designó al señor Roberto Bellelli (Italia) como *Relator* sobre las estrategias relativas a las detenciones.<sup>4</sup> El presente informe (“informe”) cumple con el mandato que recibió el Relator, y aporta antecedentes y una justificación con respecto al proyecto de Plan de acción sobre estrategias relativas a las detenciones (Apéndice III). Debido a que el cargo de Relator fue establecido por primera vez por la Asamblea en esta ocasión en el contexto del examen en curso de sus métodos de trabajo, también se adjuntan algunas lecciones aprendidas del cargo (Apéndice IV).

### A. Antecedentes

3. El cumplimiento de las obligaciones en materia de cooperación que emanan del Estatuto de Roma, particularmente en relación con la detención y la entrega, ha sido inicialmente abordado por la Asamblea de los Estados Partes en el contexto de su marco de fortalecimiento institucional, la “Resolución general”.<sup>5</sup> Entre 2003 y 2008, la Asamblea avanzó a través de etapas progresivas, a medida que se comenzaron a hacer evidentes los primeros retos surgidos de la emisión de órdenes de detención. En los momentos en que la Corte acababa de iniciar sus primeras investigaciones (2003-2004), la Asamblea sólo abordó el asunto a través de un llamamiento limitado a la adopción de una legislación nacional de aplicación para asegurar la cooperación.<sup>6</sup> Dado que las primeras órdenes seguían pendientes,<sup>7</sup> se adoptó un lenguaje más imperativo con el propósito de lograr la detención y entrega (2005-2010).<sup>8</sup> No obstante, hasta el 2007 la Asamblea sólo consideró la cooperación desde la perspectiva del cumplimiento en general de las obligaciones legales establecidas en virtud del Estatuto de Roma, y se le prestó muy poca atención a las prácticas en materia de estrategias relativas a las detenciones.

4. La adopción de las 66 *Recomendaciones sobre cooperación* (2007)<sup>9</sup> sirven de base para un enfoque más preciso de la Asamblea en cuanto a cooperación.

<sup>1</sup> ICC-ASP/12/Res.3, *Cooperación*, párr. 5

<sup>2</sup> ICC-ASP/12/36, *Informe de la Mesa sobre la cooperación*, Anexo IV, páginas 14-21

<sup>3</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. 5: “mejorar la perspectiva de que las órdenes de detención y las solicitudes de entrega de la Corte se ejecuten expeditamente.”

<sup>4</sup> ICC-ASP Mesa, *Programa de la reunión y decisión*, 18 de febrero de 2014.

<sup>5</sup> *Fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y de la Asamblea de los Estados Partes*.

<sup>6</sup> ICC/ASP/2/Res.7, *Resolución general*, párr. operativo 3: “Recuerda que la ratificación del Estatuto de Roma se debe complementar con la ejecución en el plano nacional de las obligaciones dimanadas de ese instrumento, especialmente mediante las leyes de ejecución, en particular en las esferas del derecho penal y la cooperación judicial con la Corte y, a ese respecto, alienta a los Estados Partes en el Estatuto de Roma que todavía no lo hayan hecho a que promulguen con carácter prioritario dichas leyes de ejecución”. Esta misma redacción fue adoptada por la ICC-ASP/3/Res.3, párr. operativo 3.

<sup>7</sup> Emitida entre mayo y julio de 2005 en la situación que existe en Uganda.

<sup>8</sup> ICC-ASP/4/Res.4, párr. operativo 16: “Insta a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de cooperar con la Corte en las esferas de la conservación y el suministro de pruebas, la distribución de información, la consecución de la detención y la entrega de personas a la Corte y la protección de las víctimas y testigos y alienta a las organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil a que presten el oportuno apoyo a la Corte y a los Estados en los esfuerzos que realicen con esta finalidad”. La misma redacción figura en la ICC-ASP/5/Res.3, párr. operativo 34 y esencialmente también en la ICC-ASP/6/Res. 2, párr. operativo 37, y en la ICC-ASP/7/Res.3, párr. operativo 41.

<sup>9</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II.

5. El enfoque actual de la Asamblea se ha hecho evidente con la introducción de una resolución independiente sobre cooperación, y un lenguaje y prácticas más contundentes que apuntan hacia los resultados (2011-2013), incluyendo lo siguiente:

- (a) Consideración acerca de los efectos negativos que tiene la falta de ejecución de las órdenes de detención en la eficiencia de la Corte y su capacidad para cumplir con su mandato,<sup>10</sup>
- (b) La necesidad de solicitudes precisas, específicas, completas y oportunas de cooperación de parte de la Corte,<sup>11</sup>
- (c) La necesidad de evitar contactos que menoscaben los objetivos del Estatuto de Roma,<sup>12</sup>
- (d) El valor de las lecciones aprendidas,<sup>13</sup>
- (e) Un mayor diálogo con el público,<sup>14</sup>
- (f) La necesidad de adoptar un enfoque estructurado y basado en la experiencia,<sup>15</sup>
- (g) El propósito de adoptar un Plan de acción en su décimo cuarto período de sesiones, en 2014.<sup>16</sup>

6. Por su parte, la Fiscalía, a lo largo de los años ha resaltado reiteradamente la necesidad de que los Estados traduzcan su apoyo en medidas más concretas para facilitar las detenciones, y el hecho de que la cooperación de los Estados en la ejecución de órdenes de detención pendientes fue “un componente que faltó para el cumplimiento eficaz del mandato de la Corte.”<sup>17</sup> Los elementos de esta posición constituyeron un aporte importante para promover el debate sobre este asunto dentro de la Asamblea.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> ICC-ASP/10/Res.2, párr. operativo 2: “Destaca la importancia de que los Estados Partes y otros Estados que tienen la obligación de cooperar con la Corte de conformidad con la Parte IX del Estatuto de Roma o de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cooperen en forma oportuna y efectiva, porque la falta de dicha cooperación en el contexto de las actuaciones judiciales afecta la eficiencia de la Corte, y señala el efecto que puede tener la falta de ejecución de las solicitudes de la Corte sobre su capacidad de ejecutar su mandato, especialmente cuando se trata de la detención y la entrega de las personas objeto de órdenes de detención”.

<sup>11</sup> *Ibidem*, párr. operativo 3: “Observa que la precisión de las solicitudes de cooperación y asistencia que haga la Corte a los Estados Partes y a otros Estados aumentará la capacidad de los Estados Partes para responder rápidamente a las solicitudes de la Corte.”

ICC-ASP/11/Res.5, párr. operativo 4: “4. Destaca también el esfuerzo continuo de la Corte por presentar solicitudes precisas de cooperación y asistencia que contribuyen a aumentar la capacidad de los Estados Partes y de otros Estados de responder rápidamente a las solicitudes de la Corte, e invita a la Corte a que continúe también mejorando su práctica de transmitir solicitudes específicas, completas y oportunas de cooperación y asistencia.”

<sup>12</sup> ICC-ASP/11/Res.5, párr. de preámbulo 4: “Señalando que deben evitarse los contactos con personas objeto de una orden de detención pendiente dictada por la Corte cuando estos contactos menoscaben los objetivos del Estatuto de Roma.”

<sup>13</sup> *Ibidem*, párr. operativo 3: “Destaca el valor de la experiencia adquirida en los tribunales internacionales especiales y mixtos para el cumplimiento de las órdenes de detención.”

<sup>14</sup> ICC-ASP/11/Res.5, párr. operativo 22: “Acoge con agrado la mejora del diálogo entre los Estados Partes, la Corte y la sociedad civil permitida por el debate plenario sobre la cooperación celebrado por primera vez durante el undécimo período de sesiones de la Asamblea, con especial referencia a las detenciones y la identificación, rastreo, congelación e incautación de bienes, y teniendo presente la importancia del cumplimiento pleno y efectivo de las solicitudes de la Corte de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Roma, toma nota con reconocimiento del provechoso intercambio de opiniones sobre, entre otras cosas, las medidas prácticas para mejorar el cumplimiento de las solicitudes de cooperación y la necesidad de incluir la cooperación como tema permanente del programa de los futuros períodos de sesiones de la Asamblea.”

<sup>15</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. operativo 4: “Reconoce que es preciso considerar de una manera estructurada y sistemática las providencias y medidas concretas para asegurar las detenciones, teniendo en cuenta la experiencia adquirida tanto en los sistemas nacionales y los tribunales internacionales especiales y mixtos como en la Corte.”

<sup>16</sup> *Ibidem*, párr. operativo 5: “Aprueba el anexo relativo a una hoja de ruta con miras al logro de una herramienta operacional para mejorar la posibilidad de que las órdenes de detención y las solicitudes de entrega de la Corte se ejecuten expeditamente, hace suyo el documento de concepto adjunto elaborado por el Grupo de Trabajo de La Haya, y pide a la Mesa que informe al respecto a la Asamblea en su décimo tercer período de sesiones;

<sup>17</sup> ICC-ASP/10/40, Informe de la Corte sobre la cooperación, párr. 2.

<sup>18</sup> ICC-OTP, Documento de contribución, 2013 e ICC-ASP/12/35, Informe de la Corte sobre la cooperación, párr. 10 a 26.

## B. Mandato<sup>19</sup>

7. La Hoja de Ruta y el Documento de Concepto, que describen en detalle el alcance del mandato otorgado al Relator, se encuentran adjuntos al Informe de 2013 de la Mesa sobre la cooperación.<sup>20</sup> Acorde con los plazos indicados en la Hoja de Ruta, el mandato tenía una duración limitada y se esperaba que aportara resultados concretos en el período 2013-2014, en forma de:

- (a) Un análisis basado en la experiencia a realizarse con la asistencia de partes externas, incluso de tribunales *especiales* e híbridos (“Tribunales”), los países con situaciones de su competencia, y los Estados Miembros de las Naciones Unidas colaboradores, como también los de la Corte;
- (b) Un proyecto de Plan de acción a ser adoptado por la Asamblea, que contemple medidas concretas para ser sometidas a la consideración de los Estados Partes, de la Corte y de otros agentes colaboradores.

## C. Concepto

8. Está demás entrar en detalle con respecto a la urgencia de ejecutar las órdenes de detención emitidas por la Corte. Sin detenciones, no es posible llevar a cabo juicios, frustrando así el propósito de una Corte establecida para hacer justicia de manera oportuna a fin de disuadir la perpetración de más crímenes, ofrecer reparación a las víctimas y contribuir a la paz y seguridad internacionales. Por otra parte, el informe no aborda específicamente los fundamentos jurídicos relacionados con la ejecución de las órdenes de detención, en tanto que se abordan al pasar las obligaciones jurídicas con respecto a cooperación y asistencia internacional.<sup>21</sup>

9. Para poner en contexto los problemas en torno a la aprehensión de los fugitivos de la Corte, sus repercusiones, y las posibles soluciones, es importante hacer notar que la mayoría de los crímenes que recaen dentro del Estatuto de Roma habitualmente serían perpetrados por un grupo organizado o estructurado:<sup>22</sup> crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad son, al más alto nivel político y militar, planificados, financiados e instigados por grupos de personas que actúan con estrategias que son muy similares a aquéllas que usan las organizaciones criminales y terroristas.

10. El hecho de que una persona acusada de delitos graves siga en libertad es una situación un tanto común en las jurisdicciones nacionales, así como en las internacionales, cuando características en común de crímenes nacionales e internacionales y del contexto de éstos juegan un rol facilitador en términos de asegurar que el poder, la protección y el consenso siga apoyando a los fugitivos. En este sentido, la delincuencia organizada, ya sea a nivel nacional o transnacional, puede ofrecer una base contextual similar a aquélla de los delitos graves de preocupación internacional que recaen dentro de las jurisdicciones internacionales. En tales circunstancias, las personas en libertad normalmente recibirían una cuantiosa ayuda financiera y material así como de otra índole de parte de grandes grupos organizados que ejercen control sobre vastos territorios, en algunos casos en calidad de estados. La experiencia de las jurisdicciones nacionales, donde los fugitivos han logrado evadir a la justicia por largos períodos de tiempo<sup>23</sup> – está vinculada con algunos de los casos más notorios en las jurisdicciones internacionales como por ejemplo, la ausencia

<sup>19</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. operativos 4 y 5, *supra*, notas a pie de página, páginas 15 y 16

<sup>20</sup> ICC-ASP/12/36, *Informe de la Mesa sobre cooperación*, Anexo IV

<sup>21</sup> En relación con la Corte, el Estatuto de Roma, Parte IX, y las resoluciones que aparecen en el Capítulo VII del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, respectivamente; en relación con la cooperación entre Estados, los tratados multilaterales y bilaterales pertinentes, así como las normas consuetudinarias (*aut dedere aut judicare*).

<sup>22</sup> Res. 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de noviembre de 2000, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Artículo 2: “Grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material [...]; “Grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

<sup>23</sup> El jefe de la mafia italiana, Bernardo Provenzano, se mantuvo en libertad durante 43 años, en tanto que muchos otros miembros de organizaciones tipo mafia han seguido en libertad por décadas.

continúa de Ratko Mladić de la sala de tribunales del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia durante dieciséis años (1995-2011).

11. El hecho de que un acusado que ocupa una posición de liderazgo en la delincuencia organizada o en relación con delitos graves de preocupación internacional (que tienen una caracterización de organización similar) siga en libertad le permite continuar ejerciendo su rol, perpetuando así el patrón de conducta criminal, y poniendo en peligro la conservación y adquisición de pruebas. Si se consideraran los crímenes internacionales más graves dentro de un marco de delincuencia organizada, podrían generarse estrategias comprobadas para establecer medidas a nivel de incentivos y sanciones para los fugitivos, como también de rastreo de los individuos y sus bienes.

12. En teoría, podrían considerarse dos estrategias alternativas para ejecutar con las órdenes de detención contra acusados que siguen conservando su alto cargo, reflejando la preeminencia asignada a las razones en materia de política y de justicia:

- (a) Posponer la ejecución hasta que el inculpado ya no esté más en el poder. En efecto, ésta ha sido la práctica que han aplicado en el pasado los tribunales internacionales y mixtos;<sup>24</sup>
- (b) Tomar medidas para una ejecución oportuna de las órdenes de detención, sin importar el estatus y la condición del inculpado.

13. Aun cuando la Corte es una institución permanente y la disponibilidad de justicia en todo momento es *per se* una garantía de que la comunidad internacional no tolerará la impunidad con respecto a los crímenes más graves que prevé el Estatuto de Roma, las expectativas de que se haga justicia de manera oportuna parecen ser una parte esencial del apoyo al mandato de la Corte. Por otra parte, los registros actuales demuestran que no es poco común que los líderes nacionales se mantengan en el poder por períodos de entre 20 y 40 años.<sup>25</sup> Como resultado de lo anterior, el hecho de esperar simplemente a que los líderes sean derrocados o abandonen sus cargos debido a su edad avanzada no parece ser una alternativa acorde con la responsabilidad de proteger que recae en la comunidad internacional y en virtud del mandato de la Corte.

14. Sin embargo, este informe concluye que tanto los intereses de la política como de la justicia pueden satisfacerse si se ponen en práctica medidas operacionales, tal como ha sido el caso de las jurisdicciones internacionales más exitosas. Las experiencias que han adquirido estas últimas parecen ser también de particular relevancia en la Corte, cuyas características específicas tendrían que ser tomadas en consideración dentro de un marco estratégico.

15. Apoyándose en el documento de concepto de 2013, este Informe intenta identificar medidas para mejorar la cooperación sobre la base de un enfoque integral, o de una combinación de enfoques:<sup>26</sup> *ex ante* (preventivos, es decir, antes de que se emita cualquier solicitud específica de detención), y *ex post* (de reparación, es decir, cuando ya se han concretado resultados sustancialmente negativos de una solicitud de cooperación). A partir de la experiencia adquirida de fuentes relevantes y analizada por el Relator, se han identificado medidas destinadas a prevenir o corregir condiciones desfavorables para la aplicación de la ley. No obstante, el Informe indica medidas desde una perspectiva limitada del objetivo establecido, el cual es identificar estrategias relativas a las detenciones. Una vez que éstas han sido definidas y adoptadas, la implementación de ellas tendrá que abordar más en detalle las medidas aplicables y sus connotaciones exactas, inclusive abordando elementos prácticos que también tendrán que ser considerados a la luz de las prácticas consolidadas disponibles en otras jurisdicciones internacionales.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Infra*, párr. 47, para las causas de Slobodan Milosević, Radovan Karadzic y Charles Taylor

<sup>25</sup> De 17 líderes que supuestamente conservaron el poder por más de 20 años, 11 pertenecen a países africanos. [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_current\\_longest\\_ruling\\_non-royal\\_national\\_leaders](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_longest_ruling_non-royal_national_leaders).

<sup>26</sup> ICC-ASP/12/36, Informe de la Mesa sobre la cooperación, Anexo IV, Documento de concepto, párr. 6 al 12.

<sup>27</sup> *Infra*, nota a pie de página 35.

## D. Objetivo

16. La definición de cualquier estrategia eficaz exige que sus objetivos estén claramente definidos y estén exentos de ambigüedades. En ese sentido, tanto la Asamblea de los Estados Partes como la Fiscalía han dejado en claro que una estrategia relativa a las detenciones tiene por finalidad aumentar las perspectivas de que se ejecuten las órdenes de detención emitidas por la Corte.<sup>28</sup> Por ende, el enfoque de la estrategia relativa a las detenciones debería centrarse en sus resultados prácticos, es decir, en modificar la condición de los prófugos, privándolos de su libertad (detención) y obligándolos a comparecer ante la Corte (entrega).

17. En términos generales, dado que el objetivo de una estrategia relativa a las detenciones, es decir realizar detenciones y traer ante la justicia a los individuos aprehendidos, es un resultado práctico, la identificación de los medios apropiados para alcanzar este resultado tiene, en primer lugar, una dimensión operacional. No obstante, la ejecución de las órdenes de detención en las jurisdicciones internacionales y mixtas se ve enfrentada no sólo a los retos normales de cualquier operación de detención, sino también a aquéllos que surgen de la falta de poderes de ejecución dentro de la jurisdicción.

18. Por consiguiente, aun cuando la naturaleza individual de la responsabilidad criminal habitualmente exigiría que las detenciones se lleven a cabo a un nivel profesional, solamente, las órdenes de detención emitidas por la Corte dirigidas a responsables criminales que ocupan posiciones de liderazgo tienen una dimensión política importante, dependiendo del estatus de la persona sospechosa, u otros intereses vinculados con el Estado de nacionalidad o de presencia, o donde fueron perpetrados los crímenes. En ese contexto, la responsabilidad de los Estados entra en juego, en general debido a la responsabilidad de proteger y, en particular, con respecto a las obligaciones de cooperar establecidas en virtud del Estatuto de Roma y la autoridad que tienen las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

19. Al mismo tiempo, la realidad de las políticas internacionales y nacionales debe ser plenamente tomada en consideración, a fin de evitar que una confrontación entre las obligaciones jurídicas y el equilibrio de poder redunde en un fracaso definitivo de los intereses de la justicia. Desde esta perspectiva, aun cuando el objetivo final de una estrategia relativa a las detenciones sigue siendo la ejecución de las detenciones, también pasarían a ser relevantes aquellas medidas destinadas a crear un entorno conducente a ese resultado, como una etapa intermedia.

20. Este informe resalta el hecho de que el logro del resultado último de una estrategia relativa a las detenciones debería tratar de lograrse mediante esfuerzos que, aunque basados en la premisa de la existencia de obligaciones genéricas y específicas de cooperación, se basen en las sinergias que los actores relevantes puedan establecer para llevar a cabo las órdenes de detención. Como resultado de lo anterior, las herramientas disponibles tendrían que basarse en la obligación legal subyacente de cooperación de los Estados pertinentes, aunque estructuradas haciendo énfasis en los esfuerzos de colaboración de parte de actores relevantes, incluyendo otros Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, y la Fiscalía.

## E. Metodología

### 1. Terminología

21. La terminología adoptada en el informe refleja el mandato que recibió el Relator y, en particular, la necesidad de asegurar que se desarrolle una estrategia relativa a las detenciones basada en las lecciones aprendidas, emanadas de las experiencias de jurisdicciones nacionales e internacionales. Dado que la detención real es el resultado práctico al cual apunta una estrategia relativa a las detenciones,<sup>29</sup> es posible que las definiciones que se utilizan en el informe no tomen en consideración, para el propósito

<sup>28</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. 5, *supra*, nota a pie de página 16.

<sup>29</sup> *Supra*, párr. 14.



limitado de investigación y análisis, el lenguaje establecido en la práctica jurídica o política que se utiliza en la Corte.

22. Las definiciones que aparecen a continuación no reflejan el lenguaje que aparece en la documentación de la Corte:

- (a) “Fugitivos”, se utiliza para describir a personas que siguen en libertad y están escapando de la justicia y, en ese sentido, equivale a las expresiones establecidas en la práctica jurídica y política en la Corte, es decir, “personas respecto de quienes se han emitido órdenes de detención” o “individuos objeto de órdenes de detención”;
- (b) “Detención” y “estrategia relativa a las detenciones”, incluye asuntos que se refieren a detención provisional y entrega, salvo que se especifique de otro modo.

## 2. Investigación de los hechos

23. Congruente con el mandato recibido, el Relator ha abordado el tema desde una perspectiva técnica, basada en la experiencia pertinente. Se han tomado en consideración las lecciones aprendidas tanto de jurisdicciones nacionales como internacionales, obtenidas a partir de consultas precisas y fuentes abiertas. Debido a la naturaleza confidencial de parte de la información involucrada, y también debido a la necesidad de evitar percepciones erróneas, en algunos casos es posible referirse únicamente a experiencias en términos generales. Aun cuando se garantiza un grado de confidencialidad total con respecto a quienes proporcionan la información,<sup>30</sup> algunas veces se incluyen referencias a Estados o a otros actores para dar un contexto significativo, siempre que ello sea apropiado y basado en una documentación que sea de dominio público. En la recopilación de la información se recurrió a los siguientes medios:

- (a) Un cuestionario para todos los Estados,<sup>31</sup> basado en los elementos del documento de concepto respaldado por la Asamblea de los Estados Partes;<sup>32</sup>
- (b) Un anteproyecto para que los tribunales internacionales comparen los resultados logrados en causas individuales;
- (c) Entrevistas con funcionarios actuales o pasados de Estados y de organizaciones internacionales pertinentes;
- (d) Participación en seminarios sobre aplicación de la ley;<sup>33</sup>
- (e) Consultas con organizaciones no gubernamentales y miembros del sector académico;
- (f) Documentación de índole confidencial;
- (g) Prácticas existentes en las jurisdicciones internacionales;<sup>34</sup>
- (h) Información de dominio público, incluyendo documentación de tribunales y organizaciones internacionales, libros y artículos, entre otros.

24. El Documento de Concepto proporcionó un desglose detallado de cómo la encuesta sobre prácticas nacionales e internacionales habría sido realizada, incluyendo los criterios para la clasificación de las distintas situaciones que pudieran surgir al ejecutar una solicitud

<sup>30</sup> Véase por ejemplo la carta del Relator a los Estados para la transmisión del Cuestionario, de fecha 30 de junio de 2014: “Cualquier respuesta al Cuestionario se mantendrá como trabajo interno del estudio realizado por el Relator, y se reflejará únicamente bajo el formato de estadística. No se revelará ni la información suministrada ni tampoco los nombres de los Estados que han respondido o no lo han hecho”.

<sup>31</sup> Emitido el 30 de junio de 2014 en inglés, y el 11 de julio de 2014 en francés.

<sup>32</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. 5: “respalda el documento de concepto adjunto”.

<sup>33</sup> *Sesión Plenaria del Seminario de la Red Europea de Equipos de Búsqueda Activa de Fugitivos*, Bruselas, 17 y 18 de septiembre de 2014.

<sup>34</sup> ICTY-ICTR-SCSL-ECCC-STL, *Enjuiciamiento de atrocidades masivas: Lecciones aprendidas de los tribunales internacionales*, (“Lecciones aprendidas de los tribunales internacionales”) publicado el 1º de noviembre de 2012, trata de las detenciones en Prácticas 68-72, párr. 336-356. Manual ICTR-OTP sobre *El rastreo y la detención de fugitivos de la justicia penal internacional: Lecciones del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, junio de 2013* (restringido), que aborda lo siguiente: el marco jurídico necesario para efectuar un rastreo; la estructura y gestión de unidades especializadas para rastrear; estrategias de rastreo; manejo de fuentes confidenciales; programa de recompensas; y cuestiones de seguridad relacionadas con las operaciones de rastreo; interacción con las autoridades nacionales.

de detención emitida por la Corte (obligaciones y capacidad del Estado de presencia, y la condición del fugitivo), y las iniciativas que facilitarían la ejecución de las detenciones (incentivos para los Estados e individuos, así como acciones destinadas a rastrear y aislar al fugitivo, y ejercer presión sobre los Estados y apoyar a la Corte).

25. En la etapa de recopilación de información, el Relator investigó todos los medios que mencionó en el Documento de Concepto. Luego de un análisis, se resumieron los elementos adquiridos para ser presentados en este informe adoptando una estructura parcialmente diferente, destinada sólo a resaltar prácticas que parecen ser relevantes en el contexto de la Corte. Como resultado de lo anterior, las prácticas emanadas identifican los elementos conducentes a la ejecución de las detenciones, las *lagunas* que pudieran afectar determinadas áreas, responsabilidades a ser mejoradas, herramientas prácticas, recursos y otras medidas pertinentes que se recomienda formen parte del Plan de acción de la Asamblea. Debido a estas restricciones, este informe supone y no reproduce todos los elementos relevantes para la elaboración del Plan de acción pero que ya han sido analizados en informes sobre la cooperación tanto de la Corte como de la Mesa.

## II. Análisis

### A. Hechos y cifras

26. Como punto de partida, la tabla que aparece más abajo presenta una comparación de la tasa de ejecución de detenciones en las jurisdicciones internacionales e internacionalizadas, tomando en consideración el período entre la puesta en funcionamiento de la jurisdicción y la detención de los últimos fugitivos o la situación actual. La tabla sólo refleja información relacionada con grandes crímenes, excluyendo delitos contra la administración de justicia o casos de desacato, y cualquier posible orden de detención sellada. Las principales diferencias en cuanto a política que hay tras estos resultados divergentes se analizan como resultado del análisis de las diferentes prácticas en las secciones del informe que vienen a continuación. Dichas políticas están identificadas en la disponibilidad de políticas de condicionalidad (“condicionalidad”) externas, y/o recursos dedicados internos destinados a promover las operaciones (“operaciones”), en la forma de una Unidad de Rastreo especializada, u otras condiciones favorables sobre el terreno. Estas diferencias se resaltan en las conclusiones, y además se adjunta una tabla comparativa más completa (Apéndice I).

27. También se hace referencia a las experiencias de jurisdicciones internacionalizadas o mixtas, debido a que las diferencias en cuanto a estructura y relación con los Estados territoriales aporta indicaciones útiles. Tanto en el caso del Tribunal Especial para Sierra Leona<sup>35</sup> como en las Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya<sup>36</sup> el hecho de que sesionen los tribunales en los países donde se perpetraron los crímenes es, de por sí, un indicio del apoyo político local a los juicios, basado en instancias de reconciliación nacional y de prevención de amenazas a la seguridad en el país y en la región,<sup>37</sup> lo cual ha redundado en una alta tasa de ejecución de las órdenes de detención. Por el contrario, en el caso del Tribunal Especial para El Líbano, el desempeño negativo en términos de detenciones parece deberse a evidentes factores políticos y de seguridad, los que también obligaron al Tribunal Especial para El Líbano a establecer y administrar juicios desde fuera del país donde existe la situación. No obstante, en este caso, las deficiencias resultantes de

SCSL – establecido mediante el acuerdo suscrito entre las Naciones Unidas y Sierra Leona el 16 de enero de 2002, para enjuiciar violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y de la ley de Sierra Leona, cometidas en el territorio de Sierra Leona desde el 30 de noviembre de 1996.

<sup>36</sup> ECCC – los juicios se rigen por la legislación nacional de Camboya, según lo aprobado conforme a la Ley sobre el establecimiento de las Cámaras Extraordinarias de las Cortes de Camboya para el enjuiciamiento de crímenes perpetrados durante el período de Kampuchea Democrática, adoptada el 10 de agosto de 2001 y según enmienda del 27 de octubre de 2004. Jurisdicción *ratione temporis* se refiere a crímenes perpetrados entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979, *ratione personae* a “altos líderes de Kampuchea Democrática y aquellos que fueron los que más responsabilidad tuvieron” (énfasis añadido), y *ratione materiae* a “crímenes y violaciones graves a las leyes camboyanas relacionadas con crímenes, con el derecho internacional humanitario y consuetudinario, y con las convenciones internacionales reconocidas por Camboya”.

<sup>37</sup> En particular, éste es el caso del juicio contra Charles Taylor, el cual fue trasladado a los locales de la Corte en La Haya conforme a un Memorandum de Entendimiento suscrito entre la Corte y el Tribunal Especial para Sierra Leona el 13 de abril de 2006.

la falta de detenciones se compensan en parte con la posibilidad única de llevar a cabo juicios *in absentia* de los fugitivos acusados. La diferencia drástica que se observa en el indicador de desempeño relativo a órdenes de detención en los casos ante el Tribunal Especial para El Líbano (0%) y las Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya (100%) parece reflejar finalmente la importancia de la condición en que se encuentra el imputado, en situaciones donde existe un poder político eficaz en redes políticas pertinentes<sup>38</sup> o no.<sup>39</sup>

28. Basado en las cifras que figuran en la Tabla, el análisis de la información recabada responderá a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las razones que se atribuyen al desempeño comparativamente más alto de otras jurisdicciones internacionales e internacionalizadas en la ejecución de las órdenes de detención, al compararlo con el de la Corte? ¿Se dispone de buenas prácticas que puedan ser utilizadas por la Corte para mejorar su desempeño? ¿Qué iniciativas deberían llevarse a cabo, quién debería hacerlo, y cuál sería un plazo razonable para lograr lo anterior?

<i>Jurisdicción</i>	<i>Situaciones</i>	<i>Período</i> <sup>40</sup>	<i>Años</i>	<i>Acusados</i>	<i>Fugitivos</i>	<i>Tasa de ejecución</i>
ICC	República Centroafricana, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Kenya, Libia, Malí, Sudán/Darfur, Uganda	2002-2014	12	21 <sup>41</sup>	12 <sup>42</sup>	57.14%
ICTY	Conflictos en los Balcanes	1993-2011	18	161	0	100%
ICTR	Rwanda y estados vecinos	1995-2013	18	98	9	90.82%
SCSL	Sierra Leona	2002-2013	11	13	1	92.40%
ECCC	Camboya [Kampuchea Democrática]	2006-2014	8	5	0	100%
STL	El Líbano [Rafiq Hariri y otros]	2009-2014	5	5	5	0%

## B. Aportes de las jurisdicciones

29. Una serie de Estados Partes pertenecientes a distintas regiones han dado respuestas importantes al cuestionario recibido. Los Tribunales *especiales* de las Naciones Unidas, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia también han aportado conocimientos detallados con respecto a sus prácticas, en tanto que la información sobre las experiencias del Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial para El Líbano y las Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya han sido fruto de entrevistas con funcionarios actuales y pasados, y emanadas de la documentación pertinente.

30. Todas las jurisdicciones, tanto internacionales como internacionalizadas, se han visto enfrentadas a los retos que supone la falta de poderes de ejecución autónomos. No obstante, existen diferencias basadas en los siguientes factores:

- (a) El fundamento jurídico establecido en virtud de la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o del Derecho en materia de Tratados,

<sup>38</sup> Los cinco acusados ante el Tribunal Especial para El Líbano son miembros de Hezbollah, una fuerza gubernamental.

<sup>39</sup> Los cinco acusados ante las Cámaras Extraordinarias de las Cortes de Camboya son los sobrevivientes de más alto rango del régimen de Khmer Rouge, que llegó a su término en 1979.

<sup>40</sup> Entre la puesta en funcionamiento real y la detención de los últimos fugitivos o término de la jurisdicción.

<sup>41</sup> Para los ocho acusados que se nombran a continuación, sólo se emitieron citaciones a comparecer: Bahr Idriss Abu Garda, y Saleh Jerbo - Darfur/Sudán; William Ruto, Joshua Sang, Henry Kosgey, Uhuru Kenyatta, Francis Muthaura, Mohamed Hussein Ali - Kenya.

<sup>42</sup> Están pendientes las siguientes órdenes de detención: República Democrática del Congo - Sylvestre Mudacumura; Uganda - Joseph Kony, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen, y Vincent Otti; Sudán - Omar al Bashir (dos órdenes), Ahmed Harun, Ali Kushayb, Abdel Raheem Muhammad Hussein, y Abdallah Banda Abakaer Nourain; Côte d'Ivoire - Simone Gbagbo (detenido pero no entregado); Libia - Saif Al-Islam Ghaddafi (detenido pero no entregado). Abdullah Al-Senussi dejó de ser considerado fugitivo, debido a que se puso término a su causa ante la Corte luego de la decisión de la Cámara de Apelaciones sobre su inadmisibilidad, pronunciada el 24 de julio de 2014.

- (b) La realización de las operaciones,
- (c) El uso de incentivos apropiados, y
- (d) La presencia sobre el terreno de fuerzas militares internacionales mandatadas para realizar detenciones.

### C. Iniciativas

31. Las secciones III y IV que aparecen a continuación en este informe aluden a los elementos que parecen ser pertinentes directamente para la Corte a la hora de diseñar una estrategia relativa a las detenciones, sobre la base de los resultados de las encuestas y demás información recabada. Las medidas que parecerían más apropiadas para mejorar las expectativas de que se ejecuten las órdenes de detención se clasifican de la siguiente manera:

- (a) *Incentivos*, es decir, medidas destinadas a promover un enfoque voluntario positivo tanto por parte de los Estados como de los individuos, y
- (b) *Acciones*, incluyendo medidas operacionales, políticas, legales y otras.

## III. Incentivos

32. Estas medidas han sido puestas en práctica en distintos grados y sometidas a prueba exitosamente tanto a nivel internacional como nacional para promover el establecimiento de un enfoque voluntario positivo por parte de los Estados y de los individuos, a fin de lograr la detención y/o la entrega de personas buscados por el sistema de justicia pertinente. Sobre la base de las personas a quienes van dirigidos, los incentivos son de distinta naturaleza: pública o privada, política o técnica (ley policial, derecho penal procesal y sustantivo, derecho penitenciario) – aunque su disponibilidad real depende de muchas variables, incluyendo factores políticos, recursos, y las circunstancias de la situación y de la causa. Los incentivos podrían estar dirigidos a los Estados o a las personas.

### A. Incentivos a los Estados<sup>43</sup>

#### 1. Políticas y prácticas en materia de condicionalidad

33. En aquellas situaciones en las cuales se establecieron incentivos, la autoridad internacional pertinente estimó que los Estados tenían la capacidad necesaria para ejecutar las órdenes de detención, aunque las circunstancias políticas a nivel nacional estaban respondiendo en oposición al cumplimiento de las obligaciones internacionales. En ese sentido, los incentivos de parte de la comunidad internacional abordaron un interés público primordial de los Estados en cuestión para compensar los impedimentos internos, incluso con un beneficio político, económico, de seguridad y/o social claramente reconocible y creíble. Las políticas en materia de condicionalidad exigían que los actores usaran un punto de apalancamiento, con la promesa creíble de una recompensa a cambio de la cooperación esperada (condición) por parte del Estado requerido. Por otra parte, el éxito de estas políticas exigió que los posibles intereses de parte de otros actores relevantes en la región no se tradujeran en otorgar incentivos adversos u otro tipo de asistencia al Estado requerido, a fin de que éste pudiera soportar la presión ejercida a raíz de las políticas de condicionalidad. Dichas políticas fueron parte de estrategias más amplias destinadas a estabilizar a la región en cuestión, incluso trayendo a los fugitivos ante la justicia internacional. Por consiguiente, la condicionalidad fue parte del proceso que redundó en cambios políticos que, a su vez, ayudaron a lograr la detención y entrega de fugitivos.

34. Las políticas de condicionalidad fueron cruciales para el éxito del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el único tribunal internacional que fue capaz de lograr todas las detenciones que perseguía. Aun cuando la condicionalidad fue complementada con una robusta realización de las operaciones, como fue también el caso del Tribunal

<sup>43</sup> Documento de concepto, párr. 21 (i).

Penal Internacional para Rwanda,<sup>44</sup> el rol decisivo de la condicionalidad en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia se muestra en contraste con los resultados de menor envergadura alcanzados en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, donde no se disponía de una política de condicionalidad.<sup>45</sup> En efecto, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia fue el único entre todas las jurisdicciones internacionales e internacionalizadas donde la condicionalidad propiamente tal fue aplicada.<sup>46</sup> Aun cuando la tasa de ejecución del 100%<sup>47</sup> alcanzada en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia coincide con aquélla lograda en las Cámaras Extraordinarias de las Cortes de Camboya, en estas últimas, el control total del territorio y la voluntad política de las autoridades camboyanas hacen que la situación no sea comparable con aquélla de la ex Yugoslavia.

35. En un comienzo, la condicionalidad en la ex Yugoslavia se aplicó con una connotación negativa, dado que se adoptaron sanciones<sup>48</sup> por parte de la Unión Europea,<sup>49</sup> las que involucraron la congelación de fondos y la prohibición de inversiones contra la República Federativa de Yugoslavia en 1999.<sup>50</sup> En vista de que se logró exitosamente el resultado político de elecciones presidenciales democráticas,<sup>51</sup> se lo hizo coincidir con el rápido levantamiento de las sanciones en contra del Estado<sup>52</sup> y su restricción que rigiera únicamente para el ex Presidente Milosević (y sus asociados),<sup>53</sup> quien era buscado por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y había dejado de actuar como representante del Estado.

36. En su connotación positiva (recompensa), desde el año 2000, la condicionalidad se usó de manera estructurada y sistemática, tanto por la Unión Europea como por Estados Unidos, para apoyar el mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

37. La Unión Europea aprovechó las oportunidades que se presentaban en su proceso de expansión por el interés de los Estados en la Región para presentar su candidatura de adhesión a la Unión. El apalancamiento se basó en un proceso mediante el cual se establecían las condiciones que debían cumplirse para lograr la membrecía (1993),<sup>54</sup> inclusive mediante el Proceso de Estabilización y Asociación y la puesta en vigencia del Acuerdo de Estabilización y Asociación que debía celebrarse con países asociados en los Balcanes Occidentales. El hecho de entablar negociaciones con miras a suscribir un Acuerdo de Estabilización y Asociación, y concluir las exitosamente, representó para los Estados en la región una perspectiva concreta de lograr ser miembros de la Unión, como asimismo la asistencia financiera necesaria para completar el proceso. En este contexto, fue necesaria la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, como una condición clara y sin ambigüedades (2003) que los países candidatos debían

<sup>44</sup> *Infra*, párr. 77.

<sup>45</sup> Aun cuando los donantes en Rwanda no agregaron condiciones a las medidas de ayuda, la influencia de la Regla 11bis Reglas de Procedimiento y Prueba (remisión de causas a jurisdicciones nacionales) fue usada exitosamente por el mismo Tribunal Penal Internacional para Rwanda para obtener reformas en el plano de la justicia, luego de lo cual ocho causas fueron trasladadas a Rwanda.

<sup>46</sup> En el Tribunal Especial para Sierra Leona, la amenaza directa que representaba Charles Taylor para la región fue, en efecto un incentivo interno para la cooperación.

<sup>47</sup> Véase el Anexo I, Tabla – *Tasa de ejecución y políticas*

<sup>48</sup> Las sanciones son un instrumento de índole diplomática o económica que intentan generar un cambio en las actividades o políticas tales como violaciones del derecho internacional o de los derechos humanos, o políticas que no respetan el estado de derecho o los principios democráticos. Las medidas restrictivas impuestas pueden apuntar a gobiernos de terceros países, o entidades no estatales e individuos (tales como grupos terroristas y terroristas). Pueden involucrar embargos de armas, otras restricciones al comercio en general o específicas (prohibiciones de exportar o importar), restricciones financieras, restricciones de admisión (prohibiciones de viaje o de visa), u otras medidas, según corresponda.

<sup>49</sup> Mediante la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 757 (1992) se introdujeron sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia, las cuales fueron levantadas en 1996, como un gesto de reconocimiento por la suscripción de los Acuerdos de Paz de Daytona (1995).

<sup>50</sup> Resolución del Consejo de la Unión Europea No. 1294/1999, 15 de junio de 1999.

<sup>51</sup> Elección del Presidente Kostunica, 24 de septiembre de 2000.

<sup>52</sup> Declaración del Consejo de la Unión Europea, 9 de octubre de 2000.

<sup>53</sup> Reglamento del Consejo No. 2488/2000, del 10 de noviembre de 2000, párr. 1 al 4, y Artículo 1.

<sup>54</sup> Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia*, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993. Los *Criterios de Copenhague* incluyeron las siguientes condiciones para adherirse a la Unión Europea que debe cumplir un país candidato: “la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”, como también “la capacidad de asumir las obligaciones como miembro que se derivan del Derecho y de las políticas de la Unión Europea, incluida la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria”.

cumplir.<sup>55</sup> Más o menos en la misma época en que la Unión Europea estaba en proceso de establecer esta condición, Serbia detuvo y entregó al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia a cinco individuos inculpados.

38. La condicionalidad logró los resultados que se tenía previstos en las causas tanto de Serbia como de Croacia, en que paulatinamente se fueron poniendo en práctica medidas eficaces de cooperación, a medida que se fue manteniendo la coherencia de la posición adoptada por la Unión Europea frente a la condición establecida. En este proceso, se hicieron avances que coincidieron claramente con el endurecimiento de la política de condicionalidad en relación con las negociaciones del Acuerdo de Estabilización y Asociación, explícitamente vinculado con una cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (2005-2008).<sup>56</sup>

39. De igual manera, la política de condicionalidad de Estados Unidos vinculó la ayuda financiera con la detención y entrega de individuos inculpados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Hay dos instancias que demuestran la pertinencia de esta política:

- (a) Se promulgó la legislación estadounidense,<sup>57</sup> mediante la cual se solicitó que se certificara la cooperación de Yugoslavia (República Federativa de Yugoslavia) a más tardar el 31 de marzo de 2001, a fin de que Estados Unidos pudiera liberar una cantidad sustancial de fondos de asistencia<sup>58</sup> y préstamos de apoyo y asistencia de parte de instituciones financieras internacionales,<sup>59</sup> con la única excepción de la asistencia humanitaria o asistencia para promover la democracia en las municipalidades. Durante la primera semana de marzo de 2001, se presentó al gobierno de Yugoslavia una lista de demandas de Estados Unidos la cual debía cumplirse a más tardar el 31 de marzo, que incluía lo siguiente: la detención del ex Presidente Milosević y la cooperación en última instancia en esta causa, inclusive con respecto a sus activos financieros; la adopción de legislación que facilitara la entrega sin una condena nacional previa; la entrega de por lo menos otro inculpad; y el acceso por parte del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia a “documentos verdaderamente importantes”. Los resultados fueron evidentes: Milomir Stakić fue detenido el 23 de marzo y entregado ese mismo día al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia; Slobodan Milosević fue detenido el 1º de abril de 2001. Aún así, no se habían cumplido todas las condiciones incluyendo, en particular, la entrega de Milosević;
- (b) Se había convocado a una conferencia de donantes para el 20 de junio de 2001, en la cual la República Federativa de Yugoslavia pretendía conseguir \$1.200 millones. Estados Unidos indicó que pospondría la entrega de apoyo hasta que Milosević fuera

<sup>55</sup> Cumbre de la Unión Europea y los países de los Balcanes Occidentales, *Declaración*, Salónica, 21 de junio de 2003, párr. 4: “el avance de cada país en la dirección de la Unión Europea dependerá de sus propios méritos en el cumplimiento de los Criterios de Copenhague y de las condiciones establecidas para el Proceso de Estabilización y Asociación”; párr. 5: “Los países de los Balcanes Occidentales se comprometen a cooperar de forma plena e inequívoca con el [Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia] en todos sus temas pendientes, incluido el traslado a La Haya de todos los acusados restantes”. El programa de Salónica dejó aún más en claro la condición: “La Unión Europea insta a todos los países y partes en cuestión a cooperar plenamente con el [Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia] recordando que el respeto por el derecho internacional es un elemento esencial del Proceso de Estabilización y Asociación, la Unión Europea reitera que la cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en particular con respecto al traslado a La Haya de todos los inculpados y el acceso pleno a documentos y testigos es vital para avanzar más en la integración a la Unión Europea”.

<sup>56</sup> Se iniciaron las negociaciones, se suspendieron, se reanudaron y la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación y su ratificación tuvieron lugar sujeto al cumplimiento de las obligaciones con respecto al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, según lo informó su Fiscal. Véase, por ejemplo, Comisión de la Unión Europea, *Serbia 2006 Informe de avance*, SEC (2006) 1389 del 8.11.2006, en 1.2, y *Serbia 2008 Informe de avance*, SEC (2008) 2698 de 5.11.2008, en 1.3.

<sup>57</sup> Ley No. 429 del 6 de noviembre de 2000, *Asignaciones para operaciones extranjeras, financiamiento a las exportaciones, y programas relacionados para el año fiscal que termina el 30 de septiembre de 2001*, Sec. 594 “Financiamiento para Serbia”.

<sup>58</sup> \$100 millones

<sup>59</sup> Incluso el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

entregado.<sup>60</sup> El 28 de junio, el día antes de la conferencia, Milosević fue entregado al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.<sup>61</sup>

40. El momento en que se vislumbraron señales concretas de cooperación, cercanas al plazo final establecido como condición para las recompensas parece estar exento de ambigüedades. Asimismo, en los años siguientes, se incrementó la cooperación al aproximarse el plazo final de certificación estadounidense para la entrega de asistencia, indicando claramente una relación directa entre las prioridades estratégicas del Estado y su cooperación.<sup>62</sup>

41. En la Corte, por lo menos en un caso Estados Unidos utilizó la influencia financiera para motivar la ejecución de las órdenes de detención.<sup>63</sup> Además, la Asamblea aprobó una política de condicionalidad limitada, en la cual la recompensa se identifica con el apoyo para la elección de candidatos a ocupar cargos en los organismos de las Naciones Unidas, debido a que los Estados Partes debían tomar en consideración la capacidad y voluntad de los candidatos en cuanto a ratificar el Estatuto de Roma y cooperar plenamente con la Corte.<sup>64</sup> Debido a que la implementación de esta política es un asunto interno en la toma de decisiones de cada Estado Parte, actualmente no hay información disponible con respecto a su éxito.

## 2. Lecciones aprendidas

42. Las políticas de condicionalidad han demostrado ser una solución exitosa para lograr conciliar las razones de paz y justicia, de tal manera que los esfuerzos políticos puedan ayudar a los judiciales, y las jurisdicciones internacionales continúen siendo reconocidas como un instrumento para alcanzar la estabilidad.

43. En la ex Yugoslavia, la condicionalidad indudablemente ha contribuido de manera considerable a asegurar un grado importante de cooperación y a traer ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia a todos los fugitivos. No obstante, la puesta en práctica de dichas políticas puso de relieve los riesgos de que condiciones inflexibles pudieran haber desencadenado crisis políticas, alimentado sentimientos nacionalistas y por último, desviando el curso del programa de reformas que se requieren durante el período de transición, originando inestabilidad en la región y finalmente produciendo además el resultado opuesto al que se pretendía lograr en términos de cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. La experiencia positiva en general que tuvo el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia puede atribuirse, en cambio, a las sinergias de políticas aplicadas por los distintos actores presentes en la región, a la ausencia de incentivos adversos por parte de otros actores relevantes en la región, a los intereses de nuevos gobiernos electos de deshacerse de figuras destacadas que se habían convertido en un lastre, y a una flexibilidad estratégica que ha permitido adaptar las políticas de condicionalidad a los momentos más críticos en los procesos de paz y de transición. La práctica también ha demostrado que una condicionalidad eficaz debería: presentar de manera clara qué resultados generarían una recompensa; ser puesta en práctica de manera coherente por parte de todos los socios involucrados, a fin de evitar tácticas contrarias de los Estados requeridos; disipar las percepciones erróneas de una aplicación desigual de los beneficios; ir acompañada de una política sólida de extensión, destinada a evitar

<sup>60</sup> AFP, 9 de mayo de 2001, *Bush advierte a Kostunica que la ayuda de Estados Unidos depende de la entrega de Milosevic*.

<sup>61</sup> Grupo Internacional de Crisis, *Milosevic en La Haya: Qué significa para Yugoslavia y para la región*, 6 de junio de 2001, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Serbia%2016.pdf>

<sup>62</sup> Servicio de Investigación del Congreso, *Condiciones sobre la asistencia de Estados Unidos a Serbia*, 7 enero de 2008.

<sup>63</sup> Servicio de Investigación del Congreso, *Malawi: Acontecimientos recientes y las relaciones con Estados Unidos*, 21 de marzo de 2013, informa que un programa compacto estadounidense con una duración de 5 años, denominado *Corporación del Desafío del Milenio*, aprobado en 2011 por un monto de \$350 millones fue suspendido en marzo de 2012 debido a preocupaciones en torno a cuestiones de buena gobernanza, incluyendo la decisión de Malawi de recibir a Bashir en la cumbre de comercio en Lilongwe, y la cumbre del Mercado Común para África Oriental y del Sur celebrada en octubre de 2011. En mayo de 2012, el nuevo liderazgo de Malawi anunció que no recibiría a Bashir en la Cumbre de la Unión Africana a realizarse en julio de 2012.

<sup>64</sup> ICC-ASP/6/Res.2, *Resolución general*, Anexo II, Recomendación 49: "Al examinar las candidaturas a órganos de las Naciones Unidas, los Estados Partes deberían tener en cuenta en su caso la preparación y disposición de los candidatos a cooperar plenamente con la Corte y a convertirse en Partes en el Estatuto de Roma si todavía no lo son".

manipulaciones; y ser apoyada a nivel operacional mediante información confiable, recabada gracias a una capacidad profesional interna del Tribunal, la cual brinda al Fiscal pruebas contundentes con respecto al verdadero grado de cumplimiento en terreno [véase *infra*, 77-79]. Aun cuando el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Especial para Sierra Leona tenían estructuras operacionales similares a aquéllas del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, la ausencia en éstos de políticas de condicionalidad explica la menor tasa de ejecución de las órdenes de detención.

### 3. Puntos de influencia

44. El conjunto de herramientas potencialmente disponible para elaborar políticas de condicionalidad consta de elementos que reflejan intereses políticos, de seguridad y financieros de los Estados relevantes. El hecho de que sea posible o no utilizar cualquiera de los puntos de influencia que se mencionan a continuación como recompensa para lograr la detención y la entrega de fugitivos de la Corte dependería de una evaluación caso a caso realizada en el contexto de estrategias específicas para la región, situación y causa que, para ser eficaces, requieren establecerse mediante un proceso inclusivo e implementarse de manera colaborativa:

- (a) *Participación en organizaciones regionales o intergubernamentales*, con respecto a la condición de Miembro, Observador o Candidato;
- (b) *Asistencia en cuanto a fortalecimiento de capacidades*, incluso para el desarrollo del estado de derecho;
- (c) *Asistencia a la cooperación*, con la excepción de asistencia humanitaria, incluyendo
  - (i) *Asistencia al desarrollo*. Programas en apoyo al desarrollo económico, ambiental, social y político;
  - (ii) *Asistencia financiera*. Asistencia financiera y préstamos, inclusive bilaterales y del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, y Banco Europeo de Inversión;
  - (iii) *Asistencia económica*. Acuerdos de cooperación bilateral destinados a brindar asistencia económica, concesiones comerciales, o para un plan internacional de alivio a la deuda;
  - (iv) *Asistencia militar*. Programas de asistencia militar, inclusive sobre una base bilateral y multilateral;
  - (v) *Asistencia de otra índole*. Cualquier otro programa de asistencia, inclusive para la erradicación de cultivos de droga y/o tráfico de drogas;
- (d) *Medidas restrictivas (sanciones)* adoptadas conforme a la autoridad internacional pertinente con respecto a Estados que están obligados a cooperar con la Corte y que apuntan a su cumplimiento, incluyendo embargos, y congelación de bienes.

#### Recomendación 1

45. Se recomienda considerar las políticas de condicionalidad en el contexto de la Corte cuando sea posible, pero sólo dentro de las estrategias marco aplicables a las distintas regiones, situaciones y causas. Dada la naturaleza y objetivo de tales políticas, la sección pertinente de las estrategias marco debería incluir condiciones claramente definidas e informadas que deben cumplirse para generar las recompensas, y deberían implementarse en forma sistemática, asegurando al mismo tiempo que se mantenga el grado de discreción necesario que permita adaptarse a las circunstancias.

### B. Incentivos para las personas<sup>65</sup>

46. Los incentivos individualizados podrían representar una alternativa viable en aquellos casos en que existe la voluntad de un Estado de cooperar con la Corte, pero las circunstancias sociales o políticas a nivel nacional exigen que la persona involucrada esté

<sup>65</sup> Documento de concepto, párr. 21 (ii).



convencida de entregarse voluntariamente, o simplemente es posible que limite la capacidad del fugitivo de seguir en libertad. En su gran mayoría, estas medidas dependerían del Estado de residencia o de nacionalidad. Las medidas financieras también podrían facilitar la recopilación de información conducente a las detenciones.

## 1. Prácticas

### (a) Sanciones

47. En el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, se ha recurrido a regímenes de sanciones dirigidas a los individuos, con el propósito de limitar su capacidad para ocultarse, y asegurar el apoyo de sus redes de protección, incluso con la congelación de todos los fondos y recursos económicos que la Unión Europea aplicó a Milosevic y a sus asociados,<sup>66</sup> así como más tarde a todos los individuos inculcados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.<sup>67</sup> A los fugitivos, en particular a los miembros de las fuerzas armadas, los Estados de nacionalidad les congelaron sus bienes e incluso el pago de sus salarios y pensiones.<sup>68</sup> Los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actualmente incluyen a fugitivos de la Corte en las situaciones de la República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire y la República Centroafricana, pero no en otros y particularmente, no con respecto a Darfur/Sudán.

### (b) Restricciones en cuanto a admisiones

48. La Unión Europea también promulgó prohibiciones de viaje y de otorgamiento de visas a fin de evitar el ingreso o el tránsito a través de los territorios de los Estados Miembros “a personas que [estuvieron] implicadas en actividades que ayudan[ron] a personas en libertad inculcadas por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia”.<sup>69</sup> Sin embargo, la eficacia de tales medidas podría depender de si las personas sospechosas pueden conseguirse supuestas identidades o no.

### (c) Beneficios

49. Más visiblemente, las entregas voluntarias se vieron facilitadas en un número importante de casos por un paquete de beneficios otorgado por el Estado de nacionalidad a los fugitivos, incluyendo visitas pagadas de familiares, emisión de visas, una remuneración mensual mínima para los detenidos, y el pago de los honorarios de abogado.<sup>70</sup> La facilitación de la comunicación con las familias que residen lejos del lugar de detención también ofreció, de hecho, algo de alivio a las preocupaciones de tipo humanitario de los fugitivos.<sup>71</sup>

50. También en este sentido, el derecho del acusado a mantener los vínculos con su familia es considerado en cualquier jurisdicción a la hora de decidir dónde deberá cumplir

<sup>66</sup> Reglamento del Consejo No. 2488/2000, del 10 de noviembre de 2000, párr. 1 al 4, y Artículo 1.

<sup>67</sup> Posiciones en común de la Unión Europea 2003/280/CFSP del 16 de abril de 2003, y 2004/694/CFSP del 11 de octubre de 2004, y prórrogas subsiguientes.

<sup>68</sup> No obstante, aun cuando el Gen. Ratko Mladić había sido inculcado por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia desde el 25 de julio de 1995, y destituido de su cargo de Comandante en el Ejército bosnio serbio el 8 de noviembre de 1996, continuó recibiendo una pensión hasta noviembre de 2005.

<sup>69</sup> Decisión del Consejo de la Unión Europea 2011/421/CFSP del 18 de julio de 2011.

<sup>70</sup> Este paquete fue otorgado por Serbia, e incluyó las cuatro visitas anuales de los familiares a la Unidad de Detención de las Naciones Unidas en La Haya, facilitación para obtener visas, y un pago mensual de €200, el cual posteriormente se extendió también a los detenidos que no se habían entregado voluntariamente. En ciertas ocasiones, y debido a la falta de medios de la familia, el Comité Internacional de la Cruz Roja también brindó asistencia financiera, aunque no relacionada con la entrega.

<sup>71</sup> *Documento no oficial del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sobre visitas de familiares a los detenidos* (2008), incorporado a los debates sobre la materia en la Corte. El Tribunal observó que podría considerarse la posibilidad de introducir medios menos costosos que las visitas familiares, para mantener el contacto con los familiares. Entre éstos podría contemplarse el uso de un número para llamar “sin costo” para sostener conversaciones importantes con los familiares en circunstancias específicas, o “instalar un sistema de circuito cerrado de televisión dentro de la Unidad de Detención de las Naciones Unidas mediante el cual los detenidos podrían comunicarse con sus familiares a través de un monitor con alimentación directa. Una posibilidad podría ser instalar dicha unidad tanto en la Unidad de Detención de las Naciones Unidas como en las oficinas en terreno del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, lo cual reduciría de manera importante el gasto por concepto de viaje para las familias”.

la condena. Las jurisdicciones internacionales también desarrollan una red de Acuerdos para los efectos del cumplimiento de la sentencia y, según corresponda, la proximidad al Estado de residencia es uno de los elementos considerados en la selección del Estado donde se cumplirá. La aceptación anticipada por parte de los Estados de su designación como Estados para el cumplimiento de la pena también ha jugado un rol positivo en la decisión de algunos acusados de entregarse voluntariamente. Hay algunas jurisdicciones nacionales que también proporcionan garantías que cubren a los familiares de los detenidos, facilitando su reubicación y, de ser apropiado, su protección.

51. La cooperación del acusado con el Tribunal, lo cual puede incluir la entrega voluntaria, es también un factor que puede ser considerado dentro de las políticas de los Fiscales a la hora de formular los cargos, y por los Jueces a la hora de dictar la sentencia. Muy a menudo, los sistemas nacionales también reconocen el comportamiento positivo con una recompensa antes y después de la perpetración de los crímenes, y en diversas etapas del procedimiento penal, incluso mediante circunstancias atenuantes, reducción o conmutación de la pena, y beneficios penitenciarios importantes. La indicación de límites superiores e inferiores de tales recompensas es también algo que se ve con frecuencia. Algunas legislaciones también reconocen como fundamento para excluir de responsabilidad criminal el comportamiento de una persona que impide la perpetración de crímenes y contribuye con elementos cruciales que conducen a la recopilación de pruebas y a determinar la responsabilidad de los cómplices. Hay analogías entre grandes crímenes internacionales y otras formas de crimen estructurado, tanto de carácter nacional como transnacional (delincuencia organizada y terrorismo) que sugieren también que los beneficios que se aplican a este último podrían aplicarse a los primeros.

#### (d) Programas especiales

52. También podrían otorgarse incentivos financieros a las personas que contribuyen a la detención entregando información importante. Estados Unidos cuenta con un programa de este tipo, el cual fue ampliado (2013) para abarcar también a fugitivos que persigue la Corte en las situaciones existentes en Uganda y la República Democrática del Congo.<sup>72</sup> Las actividades de rastreo, bien establecidas en otras jurisdicciones internacionales e internacionalizadas, también se han beneficiado enormemente, contando con recursos suficientes para facilitar la recopilación de información crucial conducente a las detenciones.<sup>73</sup> Otros sistemas nacionales podrían contemplar la posibilidad de ofrecer recompensas similares. Han surgido problemas de comunicación con respecto a las condiciones que deben cumplirse para lograr la recompensa, y el monto real de la misma.

## 2. Lecciones aprendidas

53. Sin perjuicio de la obligación de las autoridades pertinentes de procurar de manera proactiva la ejecución de las órdenes de detención, una combinación de incentivos positivos y negativos podría disuadir a los individuos a que continúen evadiendo la justicia, facilitaría y hasta obligaría a tomar una determinación positiva de entrega voluntaria y cooperaría con el enjuiciamiento, o de otro modo contribuiría a las operaciones llevadas a cabo por la jurisdicción internacional y las autoridades encargadas de aplicar la ley para la aprehensión de los fugitivos. Estas medidas deberían definirse por anticipado e informarse acerca de su disponibilidad de manera clara y bajo la forma de un paquete integral, de tal manera que los acusados puedan incorporarlas a su propia evaluación con respecto al costo que implica el hecho de que se mantengan como fugitivos, en comparación con el riesgo de que los beneficios no pudieran aplicarse en el caso de que la detención tuviera lugar sin la

<sup>72</sup> Por ejemplo, según el *Programa de Recompensas por Crímenes de Guerra* (parte del programa más amplio de recompensas por justicia) el Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece recompensas de hasta \$5 millones a personas que proporcionan información con respecto a demandados designados que han sido acusados de haber perpetrado crímenes internacionales. La legislación firmada el 15 de enero de 2013 amplía la autoridad del Departamento de Estado para dar recompensas por información conducente a la detención o condena en cualquier país, o el traslado a cualquier tribunal penal internacional o bien la condena por parte de éste, de cualquier ciudadano extranjero acusado de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, o genocidio. Los fugitivos de la Corte para quienes actualmente se aplica el *Programa* son: Uganda - Joseph Kony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo; República Democrática del Congo - Sylvestre Mudacumura.

<sup>73</sup> *Infra*, párr. 78, fondo para operaciones especiales

cooperación del acusado. Deberían manejarse las expectativas de informantes en términos de posibles recompensas por la entrega de información conducente a una detención.

54. Las recompensas y sanciones que apuntan a un individuo en particular podrían mitigar los retos políticos y operacionales en la etapa de cumplimiento. La adopción de medidas suficientemente diversificadas, de manera de abordar distintos intereses y etapas de las actuaciones judiciales, podría exigir cambios en el marco jurídico y en los métodos operacionales. Aun cuando las implicaciones políticas de estos cambios son limitadas, su logro exige un marco sólido de gobernabilidad, a fin de garantizar una coherencia estratégica con los objetivos.

### 3. Puntos de influencia

55. Las prácticas analizadas revelan la existencia de un sinnúmero de medidas que pueden actuar como incentivos para las personas, disuadir a los fugitivos de continuar evadiendo la justicia, facilitar una determinación positiva de entrega voluntaria, o de otro modo contribuir a las operaciones que lleva a cabo la jurisdicción internacional y la autoridad encargada de efectuar las detenciones. Tales medidas deberían ser presentadas como un paquete, e incluir:<sup>74</sup>

- (a) Sanciones:
  - (i) Congelación de títulos monetarios y asignaciones (por ejemplo salarios y pensiones),
  - (ii) Congelación de bienes, incluso de cuentas bancarias (tanto en el contexto de un régimen de sanciones internacionales o en el Estado de nacionalidad o de residencia),
  - (iii) Restricciones de admisión (prohibición de viajes y visas);
- (b) Detención:
  - (i) Asistencia durante las actuaciones judiciales que lleve a cabo la Corte (incluso garantizando asistencia jurídica en actuaciones judiciales nacionales antes de la entrega),
  - (ii) Contactos con la familia y facilitación de las visitas (visitas pagadas, emisión de visas, facilidades de comunicación, tales como conexiones telefónicas y audiovisuales), tanto en el Centro de Detención de la Corte como una vez liberado,
  - (iii) Una remuneración mínima mientras el sujeto está detenido (de cargo de los Estados pertinentes, pagada directamente o a través de un fondo).
- (c) Pronunciamiento de la sentencia:
  - (i) Circunstancias atenuantes (fijando un límite mínimo y máximo en la determinación de la sentencia),<sup>75</sup>
  - (ii) Reducción especial o conmutación de penas, así como beneficios penitenciarios para aquéllos que colaboren con la justicia o que hubieren abandonado definitivamente a sus asociados,<sup>76</sup>
  - (iii) Fundamentos para excluir de responsabilidad criminal<sup>77</sup> basados en la prevención de crímenes y pruebas que permitan identificar el plan o política criminal y las responsabilidades de los cómplices,

<sup>74</sup> Las herramientas procedimentales basadas en la discrecionalidad del Fiscal también podrían contribuir a traer al acusado ante la justicia, como sería la emisión de una citación a comparecer o las actuaciones a ser administradas in absentia.

<sup>75</sup> Conforme al Artículo 78(1), Regla 145(2)(a)(ii) las Reglas de Procedimiento y Prueba permiten a la Corte tomar en consideración, al imponer una pena, las circunstancias atenuantes de (énfasis añadido): “La conducta del condenado después del acto, con inclusión de lo que haya hecho por resarcir a las víctimas o *cooperar con la Corte*”.

<sup>76</sup> Por ejemplo, incluso admitiendo sus responsabilidades, actuando de manera inequívocamente incoherente con un propósito criminal, y renunciando a la violencia.

- (iv) Facilitación en cuanto a reubicación, incluso con respecto a los familiares.
- (d) Liberación:
  - (i) La liberación temprana o el cumplimiento de cualquier sentencia de la Corte en un País acordado (salvo que imperen intereses de justicia adversos),
  - (ii) Otorgamiento de algún tipo de condición de residencia, una vez finalizadas las actuaciones judiciales (asilo u otro).
- (e) Otras medidas:
  - (i) Programas especiales que den a conocer al público las recompensas por información conducente a detenciones,
  - (ii) Recursos disponibles para fuentes sensibles en la etapa de rastreo.

### **Recomendación 2**

56. Se recomienda establecer anticipadamente un paquete completo de incentivos positivos y negativos, dándolo a conocer en forma apropiada de tal manera que los acusados puedan evaluar de manera confiable los beneficios de tales medidas, comparándolos con el estilo de vida precario que llevan los fugitivos.

## **IV. Acciones**

57. Aun cuando los incentivos son fundamentales para mejorar la disposición de los Estados y de los individuos, siempre será necesario complementarlos con acciones apropiadas, destinadas a aislar a los fugitivos, ejerciendo una presión adicional sobre los Estados, y apoyar las operaciones de la Corte.

### **A. Aislamiento de los fugitivos**

#### **1. Prácticas**

58. Las políticas de marginación y aislamiento político de los fugitivos han sido aplicadas extensamente en las jurisdicciones internacionales, trayendo consigo resultados positivos en procesos de paz y, posiblemente contribuyendo también a la ejecución de las detenciones. Existen casos selectos que ilustran la eficacia de tales políticas, en que Jefes de Estado inculpados han sido marginados y por ende derrocados, detenidos y entregados, aunque en algunos casos aún así esto puede haber requerido de un largo tiempo. En el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Slobodan Milosević era el Presidente titular de la República Federativa de Yugoslavia al momento de confirmarse la primera acusación en su contra (24 de mayo 1999): fue entregado (28 de junio de 2001) luego de haber sido derrocado (7 de octubre de 2000). De igual manera, Radovan Karadžić era Presidente de la Republika Srpska cuando fue acusado por primera vez (25 de julio de 1995): fue detenido (21 de julio de 2008) luego de haber tenido que dejar el cargo (19 de julio de 1996). En el Tribunal Especial para Sierra Leona, Charles Taylor era Presidente a cargo de Liberia cuando se entabló una acusación en su contra (3 de marzo de 2003): fue detenido (29 de marzo de 2006) luego de haber renunciado a su cargo (11 de agosto de 2003). Por otra parte, aquellas personas inculpadas por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia no eran considerados interlocutores en negociaciones de paz.<sup>78</sup> Las políticas de marginación habían sido promulgadas mediante lo siguiente:

<sup>77</sup> Artículo 31(3) del Estatuto de Roma: “En el juicio, la Corte puede considerar [distinto a lo dispuesto en el Estatuto] fundamentos para excluir de responsabilidad criminal [...] en aquellos casos en que dicho fundamento se derive de la ley aplicable, tal como se señala en el artículo 21 [...]”. La Regla 80 de las Reglas de Procedimiento y Prueba establece el procedimiento para que la defensa plantee tales fundamentos.

<sup>78</sup> La exclusión tanto de Karadžić como de Mladić de las negociaciones conducentes a los Acuerdos de Dayton (noviembre de 1995) fue considerada clave para el logro del resultado. Sobre la base de esta experiencia, la Fiscalía de la Corte ha convocado a los Estados a “eliminar los contactos no esenciales con individuos objeto de una orden de detención emitida por la Corte, [...] contribuir a marginar a los fugitivos y tomar medidas a fin de evitar que la asistencia y fondos destinados a propósitos humanitarios o conversaciones de paz se desvíen para

**(a) Publicidad en torno a las órdenes de arresto**

59. Las órdenes de detención no selladas han incrementado la estigmatización del fugitivo, y estimulado la presión de la opinión pública a nivel nacional e internacional, generando apoyo político y presión diplomática sobre los Estados para que ejecuten las órdenes de detención. La emisión de Avisos Rojos de la Organización Policial Internacional (INTERPOL) también se basa en la premisa de las órdenes de detención no selladas.<sup>79</sup> No obstante, aparte de los posibles efectos negativos sobre las operaciones,<sup>80</sup> el resultado de esta práctica podría haber contribuido en algunas situaciones a radicalizar los sentimientos nacionalistas y a unir posiciones que, de otro modo, se habrían mantenido divididas en la política nacional. A la larga, esto habría resultado en demoras en relación con la ejecución de las órdenes de detención. Dentro del marco de la INTERPOL, los medios disponibles para asegurar la cooperación mientras las órdenes de detención todavía están selladas contemplan el uso de restricciones a la difusión de solicitudes de cooperación de la policía (o alertas), así como sobre el acceso a bases de datos relevantes, sólo para los países destinatarios.<sup>81</sup>

**(b) Listado para propósitos de sanciones**

60. No hay disponible ninguna evaluación general ni detallada con respecto al efecto que tienen las sanciones individualizadas, con la inclusión de individuos, sus redes de apoyo y entidades en las listas de sanciones y para el propósito de la aplicación de dichas sanciones.<sup>82</sup> No obstante, las restricciones impuestas han disminuido efectivamente los medios de subsistencia de los fugitivos y su capacidad para moverse de los territorios donde se ocultaban.<sup>83</sup> Por otra parte, la Fiscal de la Corte ocasionalmente ha resaltado el riesgo de que la ayuda humanitaria pudiera ser desviada y resultar en asistencia a los fugitivos.<sup>84</sup> En algunas situaciones ante la Corte también se han aplicado los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas.<sup>85</sup>

**(c) Evitación de contactos no esenciales**

61. Dichas políticas tienen por finalidad evitar que individuos sean reconocidos como interlocutores con respecto a asuntos en los cuales los contactos pueden llevarse a cabo a través de otros representantes, y se han aplicado en diversas situaciones por parte de las Naciones Unidas y de diversos Estados, tomando en consideración la discreción necesaria para equilibrar los intereses de paz y de seguridad con aquéllos de justicia. El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia a menudo evitó los contactos no esenciales.<sup>86</sup> El Secretario General de las Naciones Unidas ha adoptado directrices,<sup>87</sup> inclusive para

---

beneficio de personas objeto de una orden de detención” (Estrategia de enjuiciamiento de la Fiscalía 2009 – 2012, para. 48).

<sup>79</sup> *Infra*, párr. 81(b).

<sup>80</sup> *Infra*, párr. [86].

<sup>81</sup> INTERPOL, *Reglas en materia de procesamiento de datos*, Artículos 1(14) [Definición de difusión], 58 [Restricciones de acceso], y 97 [Sistema de difusión].

<sup>82</sup> *Supra*, párr. 39 y 40 y 44.

<sup>83</sup> Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia: Ratko Mladić, quien supuestamente había desaparecido de Belgrado después de la detención de Milosević (1° de abril de 2001) y su remoción de instituciones administradas por el Estado, fue aprehendido (26 de mayo de 2011) en casa de un pariente, en Serbia.

<sup>84</sup> Se había entregado ayuda en alimentos al Ejército de Resistencia del Señor (Uganda) para facilitar su participación en las conversaciones de paz en Juba, y evitar el saqueo constante. Sin embargo, se alegó que dicha ayuda estaba siendo vendida por el Ejército de Resistencia del Señor para rearmarse. La Fiscal recordó que “cualquier asistencia que pueda ayudar a personas buscadas a huir de la Corte sería ilícita” (Corte Penal Internacional, *Undécima sesión informativa para el cuerpo diplomático*, La Haya, 10 de octubre de 2007). La Fiscal también instó a los Estados a “tomar medidas a fin de evitar que la asistencia y fondos destinados a propósitos humanitarios o conversaciones de paz sean desviados para beneficio de personas objeto de una orden de detención” (*Estrategia de enjuiciamiento de la Fiscalía 2009-2012*, de fecha 1° de febrero de 2010, párr. 48).

<sup>85</sup> En particular, en la situación que existe en la República Democrática del Congo, Côte d’Ivoire y la República Centroafricana.

<sup>86</sup> *Supra*, nota a pie de página 79.

<sup>87</sup> Secretario General de las Naciones Unidas, A/67/828-S/2013/210, Anexo, *Directrices con respecto a contactos con personas objeto de órdenes de detención o citaciones a comparecer emitidas por la Corte Penal Internacional*, exigiendo al funcionario de las Naciones Unidas que limite los contactos con fugitivos de la Corte a “aquéllos que sean estrictamente necesarios para llevar a cabo actividades esenciales mandatadas por las Naciones Unidas”, evitando contactos ceremoniales (recepciones, oportunidades de foto, celebraciones de fiestas patrias) o

procesos de mediación,<sup>88</sup> y por parte de la Unión Europea.<sup>89</sup> La Fiscalía de la Corte ha instado a los Estados en reiteradas ocasiones a que contribuyan a la marginación de fugitivos eliminando los contactos no esenciales.<sup>90</sup> Las Naciones Unidas ha desarrollado una práctica de informar a la Fiscalía de la Corte y al Presidente de la Asamblea de los Estados Partes “de antemano acerca de cualquier reunión con personas objeto de órdenes de detención emitidas por la Corte que se consideren necesarias para el desempeño de las tareas mandatadas por las Naciones Unidas, la cual ha sido aplicada en dos ocasiones cuando los mandantes estaban teniendo dichas reuniones en relación con la situación en Darfur”.<sup>91</sup> Diversos Estados Partes han informado que están evitando aquello que caso a caso se considere que no es un contacto esencial.<sup>92</sup> Algunos Estados no Partes también implementan la misma política. Debido a que estas prácticas conservan la flexibilidad suficiente para la Parte que la aplica persiga los objetivos prioritarios de sus relaciones externas, éstas *per se* no afectan la legitimidad como principio de que gozan los fugitivos de negociar asuntos de paz y justicia como éstos, de hecho, habitualmente podrían considerarse como contactos esenciales. La esencialidad de los contactos se basa en la política de relaciones externas de los Estados y, por ende, una política al respecto se entiende como que inherentemente requiere suficiente discreción. No obstante, podría considerarse la posibilidad de que los Estados evalúen objetivamente los resultados alcanzados gracias a sus prácticas, estableciendo un mecanismo de vigilancia que permita clasificar los contactos y los resultados a lo largo de un período de tiempo.

#### (d) Actuaciones judiciales

62. En aquellos casos en que el marco jurídico permite que las actuaciones judiciales se lleven a cabo in absentia, a la espera de la detención del acusado, el examen judicial de los cargos presentados por la Fiscalía (Corte)<sup>93</sup> y el consiguiente juicio (Tribunal Especial para

---

de cortesía, y, en aquellos casos en que los contactos sean esenciales, intentar interactuar con otros individuos relevantes. El “Comentario” a la *Guía* también aclara el grado de discreción de que goza la policía, ya que, cuando se trata de circunstancias excepcionales, es necesario de igual manera interactuar directamente con un fugitivo de la Corte, y “éste es un imperativo para el desempeño de actividades esenciales mandatadas por las Naciones Unidas, la interacción directa con dicha persona puede tener lugar únicamente en la medida en que ello sea necesario [...] la decisión acerca de si el contacto es estrictamente necesario a fin de llevar a cabo las actividades mandatadas por las Naciones Unidas es de índole operacional, la cual deberá hacerse a la luz de una consideración metódica de todas las circunstancias”.

<sup>88</sup> Secretario General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz*, septiembre de 2012, página 13: “Limitar los contactos con agentes que hayan sido acusados por la Corte Penal Internacional a lo estrictamente necesario para el proceso de mediación”; página 11: “Las órdenes de detención emitidas por la Corte Penal Internacional, los regímenes de sanciones, y las políticas nacionales e internacionales de lucha contra el terrorismo también pueden afectar la forma en que algunas partes en conflicto pueden participar en un proceso de mediación. Los mediadores deben proteger el espacio para la mediación y su capacidad para conversar con todos los agentes, asegurándose al mismo tiempo de que el proceso respete las limitaciones legales correspondientes”.

<sup>89</sup> *Plan de acción de la Unión Europea para dar seguimiento a la decisión con respecto a la Corte Penal Internacional*, 12 de julio de 2011: “La Unión Europea y sus Estados Miembros deberían evitar los contactos no esenciales con individuos objeto de una orden de detención dictada por la Corte.” Consejo de la Unión Europea sobre Derecho Internacional Público, 16993/13, *La respuesta de la Unión Europea a la falta de cooperación con la Corte Penal Internacional por terceros estados*, 27 de noviembre de 2013: [...] “La Unión Europea y sus Estados Miembros deberían evitar los contactos no esenciales con individuos objeto de una orden de detención dictada por la Corte Penal Internacional”; párr. 9 “Los contactos esenciales podrían definirse además como aquéllos que son estrictamente necesarios para llevar a cabo actividades diplomáticas, consulares y otras fundamentales y/o aquellas actividades que son mandatadas por las Naciones Unidas o que surgen de una obligación legal (por ejemplo, en virtud de acuerdos relativos a la sede), y ha observado que las circunstancias específicas de una causa en particular serían relevantes a la hora de determinar qué es un contacto esencial para estos efectos”.

<sup>90</sup> ICC-OTP Fiscalía de la Corte, *Estrategia de enjuiciamiento de la Fiscalía 2009-2012*, párr. 48(a): “eliminar los contactos no esenciales con individuos objeto de una orden de detención dictada por la Corte. Cuando los contactos sean necesarios, intentar primero interactuar con individuos que no sean objeto de una orden de detención”. Además, RC/ST/PJ/INF.3, *La importancia de la justicia para conseguir la paz*, 30 de mayo de 2010, párr. 21.

<sup>91</sup> A/68/364, Informe del Secretario General, *Información pertinente para la aplicación del artículo 3 del Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional*, 4 de septiembre de 2013, párr. 5.

<sup>92</sup> ICC-ASP/13/[...], [Proyecto] *Informe de la Mesa sobre la cooperación*, Anexo IV, “Resumen de las deliberaciones sobre contactos no esenciales durante la reunión del 23 de septiembre”. Entre los contactos esenciales se incluiría la presentación de credenciales de un nuevo embajador, asistencia a principales celebraciones nacionales civiles o religiosas, labor consular necesaria para el bienestar de los ciudadanos, participación en eventos que podrían ayudar a lograr los objetivos esenciales, tales como la negociación de un acuerdo de paz.

<sup>93</sup> Artículo 61(2) Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

El Líbano) también pueden exacerbar el estigma internacional. Sin embargo, cuando el inculpado y sus redes de apoyo son capaces de influir en la opinión pública nacional, los sentimientos nacionalistas y el apoyo al fugitivo podrían verse avivados por cualquier actuación judicial. En la Corte, no se ha tenido todavía ninguna experiencia de confirmación de cargos en actuaciones judiciales in absentia,<sup>94</sup> aunque la falta de ejecución de órdenes de detención ha hecho que la Fiscalía tenga que dejar algunas investigaciones en estado latente.

63. La mayoría de las situaciones ante la Corte son el resultado de auto-remisiones<sup>95</sup> o de la aceptación de jurisdicción,<sup>96</sup> en algunas situaciones en las que se cree que los fugitivos se están moviendo en territorios de otros Estados en la región. Una política de remisiones conjuntas por parte de los Estados territoriales y vecinos, idealmente asistida por compromisos específicos de actores regionales de participar en la cooperación, podría facilitar los esfuerzos por aislar a los individuos buscados por la Corte.

64. Las jurisdicciones nacionales consideran que cualquier contacto que pudiera ayudar a los fugitivos a evadir la justicia como una obstrucción de justicia, lo cual normalmente es penalizado tanto en los sistemas de derecho civil como consuetudinario, ya sea como un delito contra la administración de justicia<sup>97</sup> o como asistencia y complicidad<sup>98</sup> en la perpetración del crimen.<sup>99</sup>

## 2. Lecciones aprendidas

65. El supuesto de que los efectos positivos en la búsqueda de individuos en libertad podría lograrse<sup>100</sup> aislándolos se basa esencialmente en el hecho de que las órdenes de detención no ejecutadas igualmente podrían producir el efecto de modificar de manera sustancial la condición legal de la persona buscada, restringiéndole su libertad de movimiento dentro de las fronteras del estado de residencia o de otros estados no colaboradores. Como resultado de lo anterior, un “paria internacional” también tendría una capacidad reducida de ser considerado un interlocutor creíble en conversaciones relevantes, inclusive en negociaciones de paz. La creación de un entorno hostil alrededor del fugitivo aumentaría las perspectivas de que las condiciones que afectan negativamente la ejecución de una orden de detención con el tiempo se debilitarían lo suficientemente como para hacer que la detención fuera posible.

66. Sin embargo, tal como lo demuestran los casos seleccionados más arriba,<sup>101</sup> este enfoque puede producir efectos positivos sólo desde una perspectiva de largo plazo, en tanto que los individuos en libertad continuarían representando una amenaza y un obstáculo para el logro de la paz y de la estabilidad en las zonas afectadas, como también evitar la retribución y reparación para las víctimas.

67. La consideración con respecto a adoptar políticas de aislamiento debería contemplar una evaluación acerca de la calidad y condición del fugitivo, los resultados que se espera

<sup>94</sup> *Ibidem*: ‘La Sala de Cuestiones Preliminares, a solicitud del Fiscal o de oficio, podrá celebrar una audiencia en ausencia del acusado para confirmar los cargos en los cuales el Fiscal se basa para pedir el enjuiciamiento cuando el imputado: (a) Haya renunciado a su derecho a estar presente; o (b) Haya huido o no sea posible encontrarlo y se hayan tomado todas las medidas razonables para asegurar su comparecencia ante la Corte e informarle de los cargos y de que se celebrará una audiencia para confirmarlos. En este caso, el imputado estará representado por un defensor cuando la Sala de Cuestiones Preliminares resuelva que ello redunde en interés de la justicia.’ Conforme a la Regla 125(1) de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte ‘la Sala de Cuestiones Preliminares decidirá si existe razón para celebrar una audiencia de confirmación de los cargos en ausencia del imputado y, en caso afirmativo, si el imputado puede estar representado por un abogado’, en tanto que en el último caso, conforme a la Regla 126(2) de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte ‘el abogado ejercerá en representación del imputado todos los derechos que le asisten’.

<sup>95</sup> Uganda, República Democrática del Congo, República Centroafricana, y Malí.

<sup>96</sup> Côte d’Ivoire.

<sup>97</sup> Por ejemplo, Código Penal de Italia, Artículo 378 (asistencia para evadir investigaciones o escapar de la detención).

<sup>98</sup> Por ejemplo, Código Penal de Canadá, Sección 23 (1) “Un cómplice luego de cometerse un delito es quien, a sabiendas que una persona ha participado en el delito, recibe, reconforta o asiste a esa persona con el fin de permitir a esa persona escapar”.

<sup>99</sup> Por ejemplo, Reino Unido El delito puede ser sancionado ya sea como delito bajo el derecho consuetudinario o conforme a la ley estatutaria (*Asistencia a los delincuentes* - sección 4(1) Ley de Derecho Penal 1967).

<sup>100</sup> Recientemente, ICC-ASP/12/35, *Informe de la Corte sobre la cooperación*, párr. 21, de fecha 9 de octubre de 2014.

<sup>101</sup> *Supra*, párr. 47.

conseguir en el corto y largo plazo, como también los efectos políticos y operacionales de dichas políticas.

68. Las ventajas del aislamiento son visibles más que nada en aquellos casos en que los retos para lograr una detención dependen de lo siguiente:

- (a) El alto cargo que ocupan los individuos. En estos casos (por ejemplo, Jefes de Estado, Ministros, militares de alto rango) se espera que el aislamiento provoque con el tiempo una disminución de la autoridad de que gozan los fugitivos. A su vez, ello erosionaría progresivamente la base de apoyo de los individuos, a medida que sus círculos internos o adherentes políticos se comienzan a dar cuenta de que los fugitivos a la larga se convertirán en un lastre, más que en un beneficio. En el mediano a largo plazo, lo anterior podría redundar en que suelten las garras del poder, y finalmente en que los fugitivos sean derrocados del poder. Como consecuencia, se eliminarían obstáculos importantes para llevar a cabo la detención, siempre y cuando se mantenga una presión adecuada sobre el Estado donde está ubicado el fugitivo,
- (b) La existencia de redes militares de apoyo, como ocurre con los grupos armados. La eliminación del terreno de la fuerza armada que le otorga seguridad a los fugitivos puede verse facilitada mediante operaciones militares, medios técnicos (por ejemplo, facultando a las poblaciones afectadas para que se comuniquen de manera oportuna), y la recompensa por programas de justicia.

69. No obstante, el aislamiento de los fugitivos también podría traer consigo desventajas y, en particular, el riesgo de que se pierdan oportunidades importantes de llevar a cabo las detenciones. Como objetivo último de una orden de detención y de técnicas y políticas de apoyo es que el individuo buscado sea aprehendido y puesto ante la justicia,<sup>102</sup> se debería, en primer lugar, intentar lograr resultados manteniendo las operaciones en estricto secreto. En tal sentido, medidas tales como limitar la capacidad del acusado de viajar y hacer evidente la presión de las operaciones de detención podría efectivamente retrasar la ejecución de las detenciones. Los fugitivos se verían obligados a reforzar su ocultamiento o escudarse dentro de la seguridad del entorno donde tienen firmemente cogidas las riendas de su poder, ya sea debido a redes de apoyo políticas, militares, económicas o de otra índole. De igual manera, las restricciones de admisión quizás no resulten eficaces, en el caso de que se dispusiera de identidades falsas.

70. Al sopesar estos elementos opuestos, la aplicación de una política de aislamiento de fugitivos pareciera estar sujeta a lo siguiente:

- (a) Debería procurarse efectuar las detenciones en primer lugar y primordialmente como operaciones técnicas. Las posibilidades de ejecución podrían incrementarse si las órdenes de detención se mantuvieran bajo sello,
- (b) En aquellos casos en que el imputado ocupara los escalafones más altos de poder, evitar notificar la orden de detención a ese Estado, aun cuando habitualmente sería aquel en el cual radica la obligación de detener y entregar. Mientras la situación política en terreno no esté preparada para un cambio y sea evaluada dentro del proceso de consulta pertinente, es posible que la notificación de órdenes restrictivas dé prioridad a otros Estados, con lo cual se podrían aprovechar las oportunidades de llevar a cabo la detención.

### 3. Medidas

71. Cuando existan todas las condiciones indicadas más arriba, el aislamiento del acusado debería estar incluido en las estrategias pertinentes a nivel regional, de situación y de causa, y puestas en práctica mediante acciones que contemplen lo siguiente:

- (a) *Órdenes de detención no selladas* sólo como último recurso, cuando las operaciones no puedan ser realizadas en secreto,
- (b) *Sanciones, es decir inclusión de fugitivos en las listas pertinentes,*

<sup>102</sup> *Supra*, párr. 14



- (c) *Evitación de contactos no esenciales*, con un mecanismo de auto-vigilancia llevado a cabo por los Estados,
- (d) *Actuaciones judiciales*, es decir, dentro de las estrategias pertinentes, considerar lo siguiente:
  - (i) Llevar a cabo la confirmación de cargos in absentia – cuando las órdenes de detención hayan estado pendientes por un período de tiempo prolongado;
  - (ii) Remisiones conjuntas por parte del país donde existe la situación y Estados vecinos; y
  - (iii) No notificar las órdenes de detención al Estado en cuestión, hasta que el acusado esté firmemente posicionado en un alto escalafón de poder.

### **Recomendación 3**

72. Se recomienda que las políticas de marginación de fugitivos se apliquen únicamente en el marco de estrategias individualizadas que tomen en cuenta principalmente las perspectivas de ejecutar las órdenes de detención en el corto plazo mediante operaciones técnicas, y sin revelar la existencia de la orden restrictiva. En aquellos casos en que no pareciera ser posible, deberían aplicarse sanciones y evitar los contactos no esenciales, y los actores relevantes podrían considerar la posibilidad de facilitar un mecanismo de vigilancia del cumplimiento de dichas políticas.

## **B. Apoyo político**

### **1. Prácticas**

73. Se ha brindado apoyo a las jurisdicciones internacionales a lo largo de su existencia, en distintos grados. Las jurisdicciones establecidas o mandatadas por las Naciones Unidas se han beneficiado y continúan aprovechando, ya sea la autoridad del Capítulo VII o una variedad de estructuras e iniciativas a través de las cuales las Naciones Unidas cumple con sus mandatos. En un plano diferente, como una organización basada en un tratado, la Corte depende de los Estados Partes para asegurar que el apoyo político y otras formas de asistencia sean brindadas, tanto sobre una base institucional, incluso a través de la Asamblea, como según fuere necesario, dependiendo de los retos que enfrente la Corte en la realización de sus operaciones. La reacción de la Asamblea y de los Estados Partes a los retos en materia de cooperación se ha intensificado en años recientes, y se está intentando estructurar los esfuerzos de todos los actores para lograr la ejecución de las órdenes de detención. Ocasionalmente, se han aprovechado sinergias evidentes con actores en la comunidad internacional y la sociedad civil, en relación con mandatos que se traslapan parcialmente o intereses en común.

#### **(a) Apoyo por parte del público y políticas**

74. Los Estados Partes han emprendido públicamente iniciativas de apoyo político a la Corte y a la ejecución de sus órdenes de detención, tanto a nivel multilateral como bilateral. La Asamblea ha reflejado y estructurado este enfoque, y en las sesiones de la Asamblea de los Estados Partes como también en otras ocasiones importantes, se formulan declaraciones públicas instando a cooperar con la Corte, en particular en el contexto de las detenciones. Los Estados no Partes también han estado comprometiendo públicamente su cooperación con la Corte. Se han desarrollado e implementado políticas nacionales y regionales en pro de la Corte, incluso estipulando acuerdos con otros Estados y llevando a cabo gestiones al respecto. A nivel bilateral, con Estados pertinentes, también se ha estado planteando el tema de la ejecución de las órdenes de detención.

#### **(b) Naciones Unidas**

75. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas apoyó con determinación la ejecución de las órdenes de detención emanadas del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, exigiendo efectivamente a los Estados, conforme a una obligación de que así lo

hagan, que cumplan con las órdenes del Tribunal.<sup>103</sup> El Fiscal y los Presidentes de los tribunales especiales han informado regularmente al Consejo acerca del avance logrado. En cambio, aun cuando la Fiscal de la Corte ha estado informando constantemente acerca de los retos enfrentados para la aplicación de las resoluciones de remisión de las situaciones en Darfur/Sudán y Libia incluso, más recientemente, asuntos de financiamiento, no ha habido un apoyo concreto al seguimiento de parte del Consejo.

76. La relación entre las Naciones Unidas y la Corte ha ayudado enormemente a la Corte, incluso en los ámbitos de la cooperación posiblemente relevante para las estrategias relativas a las detenciones. Las operaciones de mantenimiento de la paz ofrecen oportunidades importantes de índole política, logística y operacional. Las operaciones de las Naciones Unidas han logrado conseguir asistencia para la Corte<sup>104</sup> en varias de sus situaciones, ya sea en términos de modalidades acordadas de antemano,<sup>105</sup> o a través de asistencia brindada en base a otros términos.<sup>106</sup> Sin embargo, el alcance de la cooperación en el plano del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en lo que atañe a detenciones y entregas sigue dependiendo de un mandato claro. En general, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en gran medida se benefició de la asistencia de las fuerzas multinacionales encabezadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte,<sup>107</sup> mediante las cuales se logró la detención y entrega de un número importante de acusados<sup>108</sup> aunque, cuando se trató de imputados de alto rango, la mayoría de los comandantes sobre el terreno había interpretado su mandato de manera restrictiva.<sup>109</sup> El mandato actual de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo incluye una autorización de ayudar a la República Democrática del Congo a llevar a cabo detenciones y cooperar con la Corte.<sup>110</sup>

<sup>103</sup> Resolución 1207 (1998) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: “*Condena* el incumplimiento hasta la fecha por parte de la República Federativa de Yugoslavia de su obligación de ejecutar las órdenes de detención emitidas por el Tribunal contra las tres personas [“tres de Vukovar”] y *exige* la ejecución inmediata e incondicional de dichas órdenes de detención, incluso el traspaso de esas personas a la custodia del Tribunal”.

<sup>104</sup> ICC-ASP/12/42, *Informe de la Corte sobre la situación de la cooperación en curso entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas, incluso sobre el terreno*, 14 de octubre de 2013.

<sup>105</sup> Existe un Memorándum de Entendimiento con: la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, y posteriormente con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo; Operación de las Naciones Unidas en Côte d’Ivoire; Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí.

<sup>106</sup> Por ejemplo, a través de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, y la Oficina de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana.

<sup>107</sup> La Fuerza de Estabilización encabezada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte fue autorizada para ejecutar órdenes de detención en el territorio de Bosnia y Herzegovina con arreglo al Artículo VI(4) del Anexo 1-A al Acuerdo de Paz de Dayton, tal como ha sido recogido en la resolución del Consejo del Atlántico Norte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte adoptada el 16 de diciembre de 1995: [...]” teniendo en cuenta las [resoluciones 827 y 1031 y Anexo 1-A del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas] las Fuerzas de Implementación de la Paz deberían detener a cualquier persona acusada por el [Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia] que entre en contacto con las Fuerzas de Implementación en el cumplimiento de las tareas que le han sido asignadas, a fin de asegurar el traslado de estas personas al [Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia]”. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 4 de noviembre de 1997, Rusia “objetó una interpretación del mandato de las Fuerzas de Implementación de la Paz según la cual se le asignarían a las fuerzas multinacionales funciones policiales”.

<sup>108</sup> La primera de 21 detenciones fue ejecutada en julio de 1997, en tanto que las Fuerzas de Implementación de la Paz encabezadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte que le precedió no ejecutaron ninguna detención. Sin embargo, la política de las Fuerzas de Implementación de la Paz habían estado colaborando y apoyando al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, incluso en algunas ocasiones brindado asistencia logística en el traslado de detenidos (Comunicado de prensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte del 14 de febrero de 1996).

<sup>109</sup> Serge Brammertz, *Detención de fugitivos de la justicia internacional y otros aspectos de la cooperación de los Estados: Conocimientos a partir de la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia*, discurso principal ante la Asamblea de los Estados Partes ASP/11, celebrada el 16 de noviembre de 2012, página 11 (en relación con Karadžić y Mladić).

<sup>110</sup> Mediante la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2098(2013), del 28 de marzo de 2013, se crea una Brigada de Intervención bajo el comando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (párr. operativo 9) y autoriza a la misión “a adoptar todas las medidas necesarias para [...] apoyar al gobierno de la República Democrática del Congo y colaborar con él para detener y llevar ante la justicia a los responsables de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el país, incluso cooperando con los Estados de la región y con la Corte Penal Internacional” (párr. operativo 12). Además, la resolución solicita al gobierno de la República Democrática del Congo “que detenga y haga rendir cuentas a los responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en el país, incluyendo a Sylvestre Mudacumura, y destaca la importancia a este fin de la cooperación regional, incluso por medio de la cooperación con la Corte Penal Internacional”.

**(c) Aplicación de las medidas**

77. La ausencia de un marco jurídico nacional adecuado en ciertos momentos ha sido un desafío en la cooperación de los Estados Miembros con los tribunales especiales, incluso para la ejecución de las detenciones. Al menos en una ocasión, esta situación se resolvió únicamente con la entrega voluntaria del imputado al Tribunal Penal Internacional para Rwanda. De igual manera, en la Corte, el cumplimiento de la obligación de cooperar se aborda sólo a nivel de la ejecución de las solicitudes de la Corte. No obstante, debido a que los Estados Partes están sujetos a una obligación positiva de asegurar que tienen establecidas medidas apropiadas que les permiten atender solicitudes de cooperación<sup>111</sup> la ausencia de tales medidas también podría generar hallazgos importantes por parte de la Corte<sup>112</sup> y procedimientos de la Asamblea de los Estados Partes relativos a la falta de cooperación.<sup>113</sup> Debido a que estos procesos judiciales y políticos sólo abordan la renuencia de los Estados a cooperar sobre una base de caso por caso, su eficacia está por verse. No existe ningún mecanismo de verificación<sup>114</sup> general para el cumplimiento de obligaciones con arreglo al Estatuto<sup>115</sup> que permita evaluar el desempeño del Estatuto también en lo que atañe a su implementación por parte de los Estados Partes<sup>116</sup> que tenga un enfoque preventivo,<sup>117</sup> es decir, antes de que surjan instancias específicas de cooperación. El mecanismo de vigilancia existente se basa exclusivamente en los informes que entregan los Estados Partes dispuestos a colaborar,<sup>118</sup> aunque la Base de Datos de Herramientas Jurídicas ha establecido las bases para un examen exhaustivo y objetivo. También podrían surgir cuestiones vinculadas con el estado de preparación de los Estados para responder a solicitudes de cooperación después de haberse presentado una auto-remisión o la aceptación de jurisdicción. En una etapa temprana, podría solicitarse una participación proactiva de Estados interesados, en relación con las modalidades, medios y condiciones que deben satisfacerse para dar cumplimiento a la obligación de cooperar.

78. La necesidad de medidas adecuadas de implementación también dice relación con el ámbito de la complementariedad, es decir, con la adopción de una legislación relativa al cumplimiento de la ley penal sustantiva, la cual se requiere habitualmente sin importar el sistema jurídico.<sup>119</sup> En ese sentido, dependiendo de la práctica nacional, la ausencia en el derecho reglamentario de una criminalización explícita de los grandes crímenes en virtud del Estatuto de Roma también podría representar un obstáculo para la ejecución de las

<sup>111</sup> Artículo 88 del Estatuto de Roma: “Los Estados Partes se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte [9]”.

<sup>112</sup> Artículo 87 del Estatuto de Roma.

<sup>113</sup> Artículo 112(2)(f) del Estatuto de Roma: “La Asamblea [...] examinará cuestiones relativas a la falta de cooperación de conformidad con los párr. 5 y 7 del artículo 87”. *Ibidem*, (f)[y] desempeñará las demás funciones que procedan en virtud del presente Estatuto y las Reglas de Procedimiento y Prueba”; ICC-ASP/10/37, *Informe de la Mesa sobre posibles procedimientos de la Asamblea relativos a la falta de cooperación*, 30 de noviembre de 2011.

<sup>114</sup> Conforme al Art. 112(2)(c) del Estatuto de Roma, la Asamblea de los Estados Partes está llamada a “examinar los informes y las actividades de la Mesa ... y adoptará las medidas que procedan a ese respecto” y (g) a “desempeñar las demás funciones que procedan en virtud del presente Estatuto”. Lo cual, aunque vago, podría ser usado como base para cualquier mecanismo que la Asamblea de los Estados Partes decida establecer.

<sup>115</sup> El establecimiento de un mecanismo como éste para la aplicación de un instrumento internacional aparentemente promovería una mayor participación de los Estados y su proceso de ratificación mediante el fomento de la confianza, el intercambio de información, la sensibilización y la asistencia técnica. Sin embargo, su inclusión en un tratado es un tanto poco común, habida cuenta del interés de los estados por mantener su derecho soberano a tener bajo control los medios, procedimientos y momento oportuno para el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional, conforme a los intereses nacionales. En el ámbito del desarme, hay disponibles ejemplos de mecanismos de verificación eficaces para el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los tratados, tales como por ejemplo: el “sistema de salvaguardias” conforme al Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, y reformado mediante el Modelo de Protocolo Adicional de 1997; el sistema completo y robusto de “verificación” establecido por la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.

<sup>116</sup> El Art. 112(4) del Estatuto de Roma sólo aborda el establecimiento de un mecanismo de supervisión por parte de la Asamblea para evaluar a la Corte.

<sup>117</sup> *Documento de concepto*, párr. 6 al 12

<sup>118</sup> ICC-ASP/5/Res.3 del 1º de diciembre de 2006, Anexo I, *Plan de acción para conseguir la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma*.

<sup>119</sup> Tanto en los Estados monistas como dualistas. Para los efectos prácticos de la distinción entre éstos, Comité Internacional de la Cruz Roja, *Aplicación Nacional del Derecho Internacional Humanitario: Manual*, 2013, página 24

órdenes de detención, ya que podría dar origen a una cuestión de doble incriminación<sup>120</sup> conforme a los procedimientos de extradición, en el caso de que el problema coincidiera con la ausencia de una legislación de implementación apropiada en lo que respecta a procedimientos de cooperación.

**(d) Procedimientos relativos a la falta de cooperación**

79. En los tribunales especiales, la falta de cooperación de los Estados Miembros en general y de los Estados sujetos a una obligación, en particular, fue sistemáticamente traída a la atención del Consejo de Seguridad, como asimismo a otras organizaciones y estados que habían promulgado políticas de condicionalidad.<sup>121</sup> El Consejo formuló llamados específicos a cooperar dirigidos a Estados relevantes<sup>122</sup> aunque, para ser eficaces, necesitaron ser apoyados por un compromiso diplomático permanente y por una fuerte presión política de parte de los Estados Miembros. En la Corte, la Asamblea ha establecido procedimientos formales e informales<sup>123</sup> para cumplir con sus funciones de supervisión.<sup>124</sup> Se han tomado medidas sobre la base de estos elementos, incluso recurriendo a acciones públicas y diplomáticas por parte del Presidente de la Asamblea de los Estados Partes.<sup>125</sup>

**(e) Papel que desempeña la sociedad civil**

80. El papel que desempeña la sociedad civil, en particular incluyendo las organizaciones no gubernamentales y el sector académico, apoyando a las jurisdicciones internacionales, ha sido de un valor inigualable, ya que han contribuido a crear un entorno cultural conducente y hasta promotor del establecimiento de tribunales internacionales. En la Corte, un número extraordinario de organizaciones no gubernamentales, tanto individualmente como agrupadas bajo la Coalición por la Corte Penal Internacional, realizan campañas entusiastas y eficaces en apoyo a la cooperación, incluso apoyando las estrategias relativas a las detenciones.<sup>126</sup> Las instituciones de investigación a lo largo del mundo también ayudan a promover la causa de la Corte e incluso incentivan cambios en ámbitos que han demostrado ser un reto para la institución.<sup>127</sup>

81. El aporte de las organizaciones no gubernamentales en promover las detenciones es considerable, dado que son parte integral de las prácticas de alerta temprana,<sup>128</sup> las cuales han contado con esfuerzos de colaboración de los Estados, de la Asamblea y de la Corte. En diversas ocasiones, visitas anunciadas de Al-Bashir a otros Estados han sido reveladas de antemano, resultando en algunos casos en la cancelación de las visitas o un término abrupto

<sup>120</sup> El requisito de doble incriminación (sólo se puede pedir una extradición o asistencia jurídica mutua cuando la conducta es tipificada como delito tanto en el sistema jurídico del Estado requerido como requirente) se aplica en todos los acuerdos bilaterales y también se repite en la mayoría de las convenciones multilaterales recientes sobre delitos graves. Por ejemplo, Art. 18(9) de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Nueva York, 15 de noviembre de 2000; Art. 18(1)(f) de la Convención sobre el Lavado, Allanamiento, Embargo y Decomiso de los Productos de la Delincuencia, Estrasburgo, 8 de noviembre de 1990. No obstante, esta última permite rehusarse a prestar asistencia en ausencia de la doble incriminación requerida sólo en el caso limitado de una solicitud de asistencia que implique actos coercitivos.

<sup>121</sup> *Supra*, párr. 27 al 37

<sup>122</sup> S/RES/1503 (2003), 28 de agosto de 2003: “reitera el llamamiento hecho a todos los Estados, especialmente a Serbia y Montenegro, Croacia, y Bosnia y Herzegovina, y a la República Srpska dentro de Bosnia y Herzegovina, para que intensifiquen su cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y le presten toda la asistencia necesaria, en particular para hacer comparecer ante él a Radovan Karadzic y Ratko Mladic, así como a Ante Gotovina y todos los demás inculcados, e insta a todos los inculcados prófugos a entregarse a ese Tribunal; Reitera el llamamiento hecho a todos los Estados, especialmente a Rwanda, Kenya, la República Democrática del Congo, y la República del Congo, para que intensifiquen su cooperación con el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y le presten toda la asistencia necesaria, incluso respecto de las investigaciones del Ejército Patriótico Rwandés y los intentos por hacer comparecer ante él a Felicien Kabuga y todos los demás inculcados e insta a todos los inculcados prófugos a entregarse a ese Tribunal”. Véase también la S/RES/1534 (2004), del 26 de marzo de 2004; S/RES/1932 (2010), 29 de junio de 2010

<sup>123</sup> ICC-ASP/10/37, *Informe de la Mesa sobre posibles procedimientos de la Asamblea relativos a la falta de cooperación*, 30 de noviembre de 2011.

<sup>124</sup> *Supra*, párr. 65

<sup>125</sup> Por ejemplo, con ocasión de las visitas de Al-Bashir a Nigeria (julio de 2014) y Chad (febrero de 2013).

<sup>126</sup> Véase Human Rights Watch, *Memorandum para el duodécimo período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes*, noviembre de 2013, páginas 23 al 28.

<sup>127</sup> Entre otros, Universidad de Amsterdam, *Iniciativa de expertos sobre fomento de la eficacia en la Corte Penal Internacional* (2014).

<sup>128</sup> Entre estos esfuerzos cabe mencionar a *Bashir Watch Coalition*, una campaña internacional de abogacía destinada a lograr la ejecución de las órdenes de detención emitidas por la Corte en la situación de Darfur/Sudán.

de ellas. Las organizaciones no gubernamentales también han hecho uso del marco jurídico disponible para entablar acciones ante las jurisdicciones nacionales, a fin de promover la detención de Al-Bashir en sus viajes a Kenya (2010),<sup>129</sup> Nigeria (2011 y 2013),<sup>130</sup> y a la República Democrática del Congo (2014).<sup>131</sup> El Tribunal Africano de Derechos Humanos y del Pueblo también ha hecho suyo este asunto, solicitando una opinión consultiva<sup>132</sup> sobre la relación entre las obligaciones conforme al Estatuto de Roma y la Carta Africana, y el consiguiente efecto sobre la ejecución de las órdenes de detención emitidas por la Corte.<sup>133</sup>

## 2. Lecciones aprendidas

82. La práctica actual de abordar instancias de falta de cooperación principalmente en la etapa de cumplimiento de las solicitudes de la Corte es un proceso que exige grandes esfuerzos por parte de diversos actores, presenta un resultado incierto, y crea el potencial para casos que crean divisiones entre los Estados y la Corte, como también dentro de la Asamblea.

83. El apoyo multifacético al mandato de la Corte por parte de diferentes actores a nivel nacional e internacional ofrece importantes sinergias que tienen el potencial de multiplicar la eficacia de los esfuerzos. El apoyo político y el compromiso diplomático deberían ser lo más estructurados como sea posible, y los aportes de la sociedad civil deberían incorporarse oportunamente al proceso con el propósito último de lograr la ejecución de las órdenes de detención. Desde este mismo punto de vista, deberían identificarse y abordarse los obstáculos legislativos u otros a la cooperación de parte de los Estados Partes, al nivel técnico, diplomático y político que corresponda, inclusive mediante un mecanismo de verificación apropiado. En el caso de las remisiones o de la aceptación de jurisdicción, los Estados deberían también asumir un compromiso proactivo suficiente como para satisfacer las solicitudes de cooperación.

84. Con respecto a las remisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otras decisiones relevantes para la Corte (incluso el mantenimiento de la paz y las sanciones), pareciera ser que la ausencia de un mecanismo o procedimiento para su preparación y seguimiento en consulta con la Corte no apoya la eficacia de las decisiones tanto del Consejo como de la Corte. A cambio, el establecimiento de un procedimiento de esta índole permitiría definir las responsabilidades de la Corte y del Consejo, e identificar las modalidades, medios y demás condiciones que deben cumplirse para que las remisiones sean eficaces, incluso a través de la adopción de un lenguaje más claro en las resoluciones, según corresponda. De igual manera, dado que las remisiones van dirigidas a la Fiscalía,<sup>134</sup> es sólo la Fiscalía la que ha estado informando al Consejo con respecto a los avances en las situaciones correspondientes. Estos arreglos son parte del mandato independiente de la Fiscalía en lo que respecta a investigación y enjuiciamiento. No obstante, debería

<sup>129</sup> El 28 de noviembre de 2011, el Tribunal Supremo de Kenya accedió a la solicitud hecha por la *Sección de Kenya de la Comisión Internacional de Juristas* (Litigio de Interés Público entablado el 18 de noviembre de 2010) con respecto a la ejecución de las órdenes de detención emitidas por la Corte Penal Internacional contra Al-Bashir. La decisión sobre la apelación presentada por el gobierno de Kenya todavía está pendiente (*Sección de Kenya de la Comisión Internacional de Juristas versus Procurador General y Otro [2011]*).

<sup>130</sup> Con ocasión de una visita de Al-Bashir a Nigeria en julio de 2013, la Coalición nigeriana por la Corte Penal Internacional y otros entablaron una causa solicitando al Tribunal Superior Federal que emitiera una orden de detención contra Al-Bashir, basada en la obligación de Nigeria conforme al Estatuto de Roma y la Convención de Viena de detener a un prófugo de la Corte presente en el territorio (*Coalición nigeriana por la Corte Penal Internacional vs. República Federal de Nigeria*). Luego de que Bashir abandonara Nigeria, la misma demandante solicitó a la corte que emitiera órdenes obligando al Presidente de Nigeria a detener a Bashir al momento de ingresar nuevamente al territorio nacional, y una orden de detención provisional contra este último.

<sup>131</sup> Con ocasión de una visita a Kinshasa, para asistir a la 17ª Cumbre del Mercado Común de África Oriental y Austral los días 25 al 27 de febrero de 2014.

<sup>132</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Artículo 4 del Protocolo para el establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; Regla 68 de las Reglas de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>133</sup> La solicitud formulada por la Coalición nigeriana por la Corte Penal Internacional y Otros se refiere a si prevalecen las obligaciones que impone el Estatuto de Roma sobre la resolución de la Unión Africana haciendo un llamamiento a no cooperar con la Corte y, en caso afirmativo, si es que todos los Estados Partes que son miembros de la Unión Africana tienen una obligación primordial de detener y entregar a Al Bashir, cuando se encuentre en cualquiera de sus territorios.

<sup>134</sup> Artículo 13(b) del Estatuto de Roma: “La Corte puede ejercer su jurisdicción [...] si una situación [...] es remitida al Fiscal por el Consejo de Seguridad actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII” de la Carta de las Naciones Unidas.

considerarse si, sobre la base del Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Corte, los distintos asuntos relacionados con la implementación de las remisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deberían ser abordados, en cambio, por quienes asumen las responsabilidades pertinentes dentro del régimen del Estatuto de Roma, por invitación.<sup>135</sup> Por consiguiente, aun cuando las remisiones van dirigidas al Fiscal, una vez que la situación se encuentra ante las Cámaras, pareciera ser que las responsabilidades que debe cumplir la Corte incluyen aquéllas de su Presidente, a quien podría exigírsele que mantenga informado al Consejo con respecto a avances en el plano institucional y judicial, tal como ha ocurrido en relación con los Presidentes de los tribunales especiales. Del mismo modo, los asuntos que recaen fuera del mandato exclusivo independiente de la Corte, incluso cuando se refieren a recursos y condiciones políticas para apoyar a la Corte, también parecería que recaen directamente dentro del mandato de la Asamblea y de su Presidente. Basado en la práctica del Consejo, al Presidente de la Asamblea también podría pedírsele que se dirija al Consejo, incluso a solicitud de un Estado Miembro y en nombre de la Asamblea de los Estados Partes.<sup>136</sup> Finalmente, debería considerarse lograr una armonía eficiente entre los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas en situaciones que recaen dentro de la jurisdicción de la Corte y las exigencias que imponen las estrategias relativas a las detenciones y a la entrega.

### 3. Medidas

85. Sobre la base de las prácticas antes mencionadas, los medios que se señalan a continuación parecen ser relevantes para obtener un apoyo más amplio a la ejecución de las órdenes de detención:

- (a) Políticos<sup>137</sup> y diplomáticos,<sup>138</sup> incluyendo<sup>139</sup>
  - (i) Declaraciones públicas<sup>140</sup> y compromisos, en las Naciones Unidas y en otros organismos multilaterales,
  - (ii) Contactos directos (bilaterales) o indirectos, formales o informales con los Estados pertinentes, con el propósito de facilitar la ejecución de las órdenes de detención, y apoyar a los Estados que están dispuestos a hacerlo,

<sup>135</sup> Acuerdo de Relación entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas, Artículo 4(3): “Cuando el Consejo de Seguridad examine cuestiones relacionadas con actividades de la Corte, el Presidente de la Corte [...] o el Fiscal [...] podrán hacer uso de la palabra ante el Consejo, por invitación de éste, a fin de prestar asistencia respecto de cuestiones de competencia de la Corte.”

<sup>136</sup> *Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad* (S/96/rev.7), Regla 37: “Todo Estado Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá ser invitado, como consecuencia de una decisión del Consejo de Seguridad, a participar, sin voto, en la discusión de toda cuestión sometida al Consejo de Seguridad cuando el Consejo de Seguridad considere que los intereses de ese Estado Miembro están afectados de manera especial [...]”; Regla 39: “El Consejo de Seguridad podrá invitar a [miembros de la Secretaría o] a otras personas a quienes considere calificadas para este objeto, a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de los asuntos de su competencia”. Cabe hacer notar que la práctica del Consejo ha sido extender invitaciones según corresponda, sin importar si se hace referencia o no a los artículos pertinentes de la Carta. Véase el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, Suplemento 17, 2010-2011, página 49: “siguiendo con su práctica anterior, el Consejo invitó a quienes no son miembros a participar en sus reuniones. Estas invitaciones se extendieron ya sea de conformidad con las “disposiciones pertinentes” de la Carta sin una referencia explícita a la Regla, o conforme a la regla 37 o a la regla 39 [...] Los Estados Miembros siguieron siendo invitados conforme a la regla 37, en tanto que representantes de [...] organizaciones intergubernamentales regionales y otras, u otros invitados [...] fueron invitados conforme a la regla 39”; página 50: “Algunos Estados Miembros invitados conforme a la regla 37 tomaron la palabra actuando ocasionalmente en una calidad distinta, como por ejemplo en nombre de organizaciones regionales o internacionales, o grupos de Estados” y “no hubo ninguna ocasión [...] en la cual una solicitud de parte de un Estado Miembro a participar en una reunión del Consejo fuera sometida a votación o denegada en una reunión pública”; “las invitaciones conforme a la regla 39 fueron extendidas a representantes de los Estados Miembros en forma excepcional, sólo si su participación era ejerciendo un rol distinto al de representante de su Estado, por ejemplo [...] como representantes de determinadas organizaciones”.

<sup>137</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, 66 *Recomendaciones sobre cooperación* (en adelante, *Recomendaciones*), Recomendación 17: “Todos los Estados Partes deberían contribuir, en su caso, a generar un apoyo y un impulso político para la detención y entrega oportunas de las personas buscadas, tanto en sus contactos bilaterales como en sus actividades en las organizaciones regionales e internacionales”. *Documento de concepto*, párr. 23(i).

<sup>138</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(ii).

<sup>139</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(i).

<sup>140</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, *Recomendaciones*, Recomendación 48: “Los Estados Partes deberían recordar a los Estados su obligación de cooperar y pedirles en sus declaraciones que cumplan esa obligación, en particular en lo que se refiere a la detención y entrega”.

- (iii) Consultas multilaterales informales,
- (iv) Inclusión en las agendas de diálogo bilaterales y multilaterales,
- (v) Lenguaje de las declaraciones formuladas en el Debate General durante las sesiones de la Asamblea de los Estados Partes;
- (vi) Desarrollo de políticas nacionales o multilaterales en pro de la Corte,<sup>141</sup>
- (vii) Gestiones<sup>142</sup> y citación a embajador de un Estado en cuestión,
- (viii) Cláusulas en pro de la Corte en acuerdos pertinentes,<sup>143</sup>
- (ix) Asuntos vinculados con el Consejo de Seguridad, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:
  - a. Un proceso consultivo en materia de preparación e implementación de remisiones y otras decisiones, identificando condiciones que deben cumplirse para que las remisiones sean eficaces, incluso a través de la adopción de un lenguaje de resolución más claro, según corresponda;
  - b. Mandatos de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para incluir asistencia para la ejecución de las órdenes de detención, cuando corresponda;<sup>144</sup>
  - c. Informes del Presidente de la Corte sobre asuntos de índole institucional y judicial, como también del Presidente de la Asamblea sobre cuestiones políticas y de financiamiento;
  - d. Sanciones acordes con los acontecimientos que han tenido lugar en el proceso de detención y entrega.
- (b) Medidas de aplicación
  - (i) Aplicación de procedimientos nacionales que permitan tratar las solicitudes de cooperación (detención y entrega) y de asistencia de parte de la Corte,
  - (ii) Aplicación de una legislación complementaria,
  - (iii) Marco acordado, o mecanismo de verificación, para vigilar la capacidad de las medidas nacionales para responder a solicitudes de cooperación,
  - (iv) Compromiso concreto de los Estados de cooperar plenamente, en preparación de remisiones o aceptación de jurisdicción.
- (c) Rol de la sociedad civil
  - (i) Dentro de un mecanismo de alerta temprana, vigilar eventos a nivel regional y subregional, e intercambiar información con actores presentes en la región,
  - (ii) Usar jurisdicciones nacionales para instar la ejecución de órdenes restrictivas.

<sup>141</sup> Una revisión exhaustiva y actualizada del marco jurídico establecido por la Unión Europea para apoyar a la Corte Penal Internacional, y de las prácticas para mejorar la cooperación y la complementariedad, se ve reflejada en el documento presentado en la reunión realizada el 5 de septiembre de 2013 del Grupo de Trabajo de La Haya: *Documento de trabajo conjunto del personal – Herramientas para cerrar la brecha entre la justicia internacional y nacional*, Documento de Trabajo del Personal (2013) 26 final, de fecha 31 de enero de 2013, elaborado por la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

<sup>142</sup> Es posible llevar a cabo gestiones en un formato multilateral. Desde el año 2002 la Unión Europea ha dirigido sus esfuerzos a más de 130 países, realizando 430 gestiones, incluso promoviendo la ratificación y la aplicación del Estatuto de Roma, la ratificación del Acuerdo sobre Privilegios e Inmidades, y puesto de relieve sus directrices con respecto a acuerdos bilaterales de no entrega.

<sup>143</sup> Véase el artículo 11(7) de la Unión Europea *Acuerdo de Cotonou*, el acuerdo de asociación más completo entre países en desarrollo y la Unión Europea. Desde el año 2000, ha sido el marco para las relaciones de la Unión Europea con 79 países del Grupo de Estados de África, El Caribe y el Pacífico, y cumple con un enfoque integral con respecto a la "fragilidad de los Estados y la eficacia de la ayuda" (interdependencia entre la seguridad y el desarrollo, incluyendo la construcción de la paz y la prevención de conflictos), donde una combinación de diplomacia, seguridad y cooperación para el desarrollo se considera como una medida plausible en situaciones de fragilidad de los Estados.

<sup>144</sup> Inclusive mandatos para las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para incluir la asistencia en la ejecución de las órdenes de detención de la Corte *Supra*, párr. 64. Véase también ICC-OTP, *Documento de contribución*, 2013, párr. 14 y 15.

#### Recomendación 4

86. Se recomienda adoptar un enfoque dual que contemple medidas estructuradas e integradas de índole política y diplomática que aborden el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Estatuto de Roma, primero en la etapa preventiva (vigilancia del cumplimiento de las medidas), y luego a nivel de instancias específicas en que parezca que las solicitudes de la Corte han sido rechazadas.

### C. Operaciones

87. Este apartado se refiere a las áreas en que las acciones tomadas por los actores pertinentes (incluido el gobierno, las estructuras y las políticas) afectan la realización de las operaciones que conducen a las detenciones.

#### 1. Prácticas

88. El marco jurídico, político y diplomático<sup>145</sup> crea el ambiente propicio para el desarrollo exitoso de las operaciones de detención. Sin embargo, las estructuras y los medios prácticos para lograrlo son un asunto que se aborda en un nivel distinto en que la combinación de herramientas ha demostrado ser fundamental para traducir el entorno positivo general en acciones concretas de aplicación. En gran medida, tales acciones han sido la base para las prácticas de aplicación desarrolladas a nivel nacional, de las cuales se ha obtenido experiencia importante respecto a la detención de las personas protegidas por poderosas redes económicas, políticas y armadas, que a menudo están arraigadas en amplias áreas de la sociedad (por ejemplo, el crimen organizado y el terrorismo) y se sustentan en prácticas corruptas. En ese sentido, parece que el elemento más importante para el éxito de las estrategias de detención de los Tribunales es su enfoque práctico, así como el desarrollo de su propia facultad de operaciones, junto con los esfuerzos encaminados a lograr el cumplimiento de las obligaciones de cooperación. Mediante el establecimiento de prácticas flexibles y eficaces, tales facultades internas han compensado en gran medida las deficiencias derivadas del nivel disponible de las estructuras del Estado de derecho establecido.

##### (a) Localización

89. Todos los tribunales han reconocido que las investigaciones sobre fugitivos son actividades básicas dentro de los mandatos de la Fiscalía y, aunque se encontraron sinergias importantes con algunas actividades relacionadas con la evidencia, la localización de una persona buscada es una actividad específica que requiere expertos capacitados específicamente. En consecuencia, los Tribunales han dado prioridad a las actividades de seguimiento, las cuales se han realizado a través de unidades especiales<sup>146</sup> que han sido las responsables directas de una parte importante de las órdenes de detención ejecutadas. En 1997 se estableció una Unidad de Seguimiento en el TPIR, la cual logró la detención de 83 fugitivos en 27 Estados, de los 84 individuos llevados ante el Tribunal, y de un total de 93 fugitivos. El Mecanismo Internacional para los Tribunales Penales del TPIR sigue manteniendo la *Unidad de Seguimiento* para la aprehensión de los 9 fugitivos restantes. En el TESL también se estableció una Unidad de Inteligencia Criminal. En 1999 se estableció una Unidad de Seguimiento de Fugitivos en el TPIY que ha trabajado en el terreno y ha suministrado información a las autoridades y a la Fiscalía, lo cual ha dado resultados positivos en varios casos. La experiencia también ha demostrado que dicha facultad se debería haber puesto en marcha antes de que se hicieran públicas las órdenes de detención y los sospechosos pasaran a la clandestinidad.<sup>147</sup> En los Tribunales, dicha facultad se estableció inicialmente como una pequeña Unidad, cuya estructura mínima consistía en un jefe de Unidad, dos investigadores en campo, un intérprete y un analista que se encontraban en la Sede.

<sup>145</sup> *Supra*, párr. 27-74.

<sup>146</sup> ICTY-ICTR-SCSL-ECCC-STL, *Prosecuting Mass Atrocities: Lessons Learned from the International Tribunals*, Práctica 72, párr. 351-356.

<sup>147</sup> Serge Brammertz, *supra*, nota al pie 110, páginas 5-10.



90. Tales Unidades de Seguimiento permitieron que cada jurisdicción llevara a cabo sus propias actividades concentradas en la localización y detención, identificando e investigando las pistas que conducen a su posible ubicación:

- (a) Inteligencia, obtenida de diversas fuentes, incluidos los servicios gubernamentales de cooperación, así como a través de sus propias facultades, lo cual también permitió detectar si las agencias locales negaban la información, así como desarrollar testigos internos de alto nivel. La Unidad también llevó a cabo la supervisión financiera con el fin de localizar los bienes y restringir la capacidad de los fugitivos de permanecer prófugos, así como para garantizar otros fines pertinentes (disponibilidad de recursos respecto a la representación legal e indemnización);
- (b) Fuentes e informantes, contactados y desarrollados directamente por la Unidad;
- (c) Seguimiento y coordinación de las actividades de las agencias locales y otras organizaciones pertinentes.

91. Aunque existieron diferencias, con base en el contexto regional y la disponibilidad de los Tribunales de otro medio propicio para la ejecución de las órdenes de detención, se ha establecido que la eficacia de las unidades es el resultado de los siguientes factores principales que caracterizan a una organización ágil y flexible:

- (a) Cadena directa de la responsabilidad, del Jefe de la Unidad a la Fiscalía, pasando por el Jefe de Investigaciones, dependiendo del carácter confidencial de la materia y de la necesidad de atraer la confianza de las contrapartes;
- (b) Personal con una sólida formación profesional en las jurisdicciones nacionales (aplicación de la ley e inteligencia), para establecer fácilmente una relación de cooperación con los organismos pertinentes, pero también capacitado y con experiencia con el contexto en que deben trabajar;
- (c) Métodos de trabajo creativos y orientados a los resultados que desarrolle la misma Unidad;
- (d) Capacidad de análisis de la información recopilada, desde la Sede;
- (e) Operaciones realizadas en campo, lo que garantizaría que los contactos se desarrollaran adecuadamente y se mantuvieran tanto con los sectores interesados como con las autoridades, y que las actividades de vigilancia y otras actividades de vigilancia se llevan a cabo de manera eficiente y directa;
- (f) La disponibilidad de un fondo para operaciones especiales, incluyendo la gestión de las fuentes confidenciales, en el marco regulatorio y de control apropiado;
- (g) Confianza en la investigación interna para la localización y el traslado de los fugitivos, y la participación de las autoridades locales siempre que sea posible. Cuando las autoridades locales estén dispuestos a cooperar, es posible que los recursos destinados a ello no estén disponibles o se haya dado prioridad los asuntos nacionales. En tales casos, la Unidad necesitaría estar preparada para proporcionar a las autoridades locales información respecto a la operación para la detención;
- (h) Relación con las autoridades locales con el apoyo diplomático de alto nivel de la Fiscalía, incluso con el apoyo de las embajadas de los países en que se encuentren los fugitivos;
- (i) Preparación para apoyar a la autoridad local con el equipo adecuado.

92. En las jurisdicciones nacionales, las unidades o equipos de rastreo sólo podrían establecerse permanentemente si las situaciones más difíciles son habituales (por ejemplo, la delincuencia organizada y el terrorismo).<sup>148</sup> Con mayor frecuencia, el personal de seguimiento especial se despliega caso por caso, incluso cuando va a detener a personas buscadas por delitos internacionales graves. Los Estados también reconocen que el seguimiento exitoso requiere: personas dedicadas y bien capacitadas; técnicas especiales de investigación (por ejemplo, la vigilancia y la intervención telefónica); fuerte coordinación

<sup>148</sup> Los *Equipos de Localización Activa de Fugitivos* (ELAF) están establecidos en los Estados miembro de la UE, y tienen conexión con la red europea (REELAF).

de todos los organismos pertinentes; contacto con las contrapartes internacionales mediante una relación de cooperación, con base en antecedentes comunes.<sup>149</sup> Cuando las jurisdicciones nacionales solicitan a otros Estados alguna detención, proporcionan información detallada que conduce a la localización y detención del fugitivo, y su propio personal participa en las operaciones. El expediente que se entrega a la autoridad a la que se le solicita cooperación también contiene información suficiente y actualizada, en particular sobre el paradero, las redes de apoyo, los contactos y los datos personales del prófugo.<sup>150</sup> En cualquier caso, las autoridades a las que se les solicita cooperación normalmente tienen dificultades para priorizar el uso de sus recursos con el fin de cumplir con las actividades solicitadas. Como resultado, se reporta que una investigación exhaustiva y proactiva de las pistas por parte de la Autoridad solicitante es de gran ayuda para que los Estados a los que se les solicita la cooperación presten los servicios esperados. Algunas legislaciones nacionales tienen restricciones respecto a la realización de investigaciones invasivas (por ejemplo, la intervención telefónica y la vigilancia electrónica) sobre la estructura de las redes de los fugitivos. Las restricciones similares en investigaciones financieras pueden arrojar los mismos resultados negativos. Mientras que en la Corte se ha considerado destinar recursos para el seguimiento, parece que las prioridades sobre las investigaciones y actuaciones judiciales contenidas en la estrategia de enjuiciamiento actual no permiten hacer frente a las consecuencias presupuestarias de las actividades de seguimiento.

**(b) Policía**

93. Todas las jurisdicciones internacionales han experimentado diferentes niveles de cooperación en función de los recursos disponibles a nivel nacional. Las jurisdicciones nacionales también consideran que la capacitación, los equipos, las técnicas de seguimiento y el personal de detención adecuados son indispensables, especialmente en operaciones complejas de detención. La formación y la experiencia apropiadas de la policía han facilitado en gran medida los esfuerzos de detención, al igual que la coordinación internacional a nivel policial. En ese sentido, la participación activa de las fuerzas policiales en las redes internacionales de policía facilita el intercambio de información sobre casos específicos, así como sobre las mejores prácticas. Los programas de capacitación a nivel nacional y regional también fomentan el profesionalismo de la policía.<sup>151</sup> El nombramiento de los coordinadores policiales también agiliza y mejora la eficiencia de los procedimientos de detención. La disponibilidad de las recompensas también se ha utilizado con éxito en casos internacionales.<sup>152</sup>

**(c) INTERPOL**

94. Como la mayor organización policial, la <sup>153</sup>INTERPOL se encuentra en una situación ideal para proporcionar oportunidades importantes que en gran medida han utilizado las jurisdicciones internacionales al igual que sus miembros, en las áreas de seguimiento,<sup>154</sup> comunicación y creación de facultades. En el TPIR, se localizó o detuvo a 9 fugitivos con la ayuda de la INTERPOL en el periodo 2007-2011. La experiencia de INTERPOL identifica las siguientes buenas prácticas:

- (A) Identificar, investigar y desarrollar pistas, proporcionando al Estado al que se le solicita cooperación la información suficiente para ayudarlo a proporcionar la colaboración necesaria. Con este fin, deben buscarse nuevas pistas de forma activa, con investigaciones que lleguen a la estructura de las redes de los fugitivos con técnicas especiales (vigilancia, intervención telefónica), y con investigaciones financieras (llevadas a cabo lo antes posible, para detectar e identificar todos los bienes de los sospechosos);

<sup>149</sup> *Unidad de Seguimiento de Fugitivos* establecida en Rwanda (2007). *Infra*, párr. 82 y 89.

Véase también *Lessons Learned from the International Tribunals*, *supra*, pie de página 35, Práctica 69: "El equipo de detención debe tener la información adecuada para la identificación [...]".

<sup>151</sup> Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Departamento de Seguridad Pública, el Plan Estratégico 2013-2018, la *Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial*. La "Iniciativa de la Costa de África Occidental" lanzada (2009) por la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) ofrece asesoría, equipos, asistencia técnica y capacitación especializada.

<sup>152</sup> *Supra*, programas especiales, párr. 42.

<sup>153</sup> 190 Estados son miembros de la INTERPOL.

<sup>154</sup> Asistencia para la localización y la detención.

- (b) se debe solicitar difusiones rojas para todos los fugitivos, que deben distribuirse en los 190 miembros de la Organización, y se consideran una solicitud válida para una detención provisional con fines de extradición. A diferencia de las solicitudes que surgen de los Estados miembro, el marco jurídico de la INTERPOL no prohíbe que la Organización ayude a las jurisdicciones internacionales en casos que tienen carácter político, militar, religioso o racial.<sup>155</sup> Por lo tanto, las difusiones rojas pueden solicitarse y emitirse también contra las personas que gozan de inmunidad en las jurisdicciones nacionales, mientras que, en el marco legal de la INTERPOL, dichas solicitudes seguirían considerándose en cada caso;<sup>156</sup>
- (c) Actividades de capacitación para los oficiales de policía de los países en los que podrían estar los fugitivos;
- (d) Los esfuerzos de comunicación deben incluir:
- (i) Emitir difusiones rojas que también podrán verse en la página web de la Corte,
  - (ii) Garantizar que existen difusiones rojas para cualquier fugitivo anunciados en el Programa de Recompensas por Crímenes de Guerra,
  - (iii) Lanzar estrategias para emprender campañas públicas, y tener un cartel conjunto personas buscadas, que puedan dar como resultado la posible presentación de pistas e indicios,<sup>157, 158</sup>
  - (iv) Establecer un enlace en la página web de la autoridad solicitante con la página de personas buscadas de la INTERPOL.

**(d) Asistencia Técnica<sup>159</sup>**

95. Aunque no se ha informado sobre la asistencia técnica a las jurisdicciones internacionales, algunas de ellas podrían brindar personal capacitado según el caso, o dentro de un programa de desarrollo de facultades.<sup>160, 161</sup> En el TPIR, los investigadores internacionales han llevado a cabo operaciones conjuntas junto con el personal de la policía nacional.<sup>162</sup>

**(e) Coordinación**

96. En el TPIY, los países en que actúa han establecido mecanismos internos de coordinación para el seguimiento de los fugitivos a nivel técnico y operativo, así como entidades destinadas a facilitar las relaciones entre las jurisdicciones nacionales e

<sup>155</sup> Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL, *Constitución* (I/CONS/GA/1956, adoptada en Viena, junio de 1956), artículo 3: "Está estrictamente prohibido que la Organización lleve a cabo cualquier intervención o actividades de carácter político, militar, religioso o racial". En 1994, la Asamblea General de la INTERPOL, consideró, en relación con el TPIY, si la Organización debería involucrarse en la lucha contra los crímenes internacionales graves, y llegó a la conclusión de que el artículo 3 no era *a priori* un obstáculo para colaborar en este campo. AGN/63/RES/9. En 2004, cuando se aprobó el Acuerdo de Cooperación con la Corte, la Asamblea General de la INTERPOL declaró explícitamente que los delitos fundamentales del Estatuto de Roma no entran dentro del sentido del artículo 3 de la Constitución de la INTERPOL. AG/2004/RES/16.

<sup>156</sup> Hasta la fecha, la Corte no ha solicitado difusiones rojas para 4 de sus 12 fugitivos, incluidos Al-Bashir, Mudacumura, Hussein, Banda y Simone Gbagbo.

<sup>157</sup> Por ejemplo, el "Proyecto Fugitivos del Genocidio Ruandés", establecido por la Subdirección de Apoyo a las Investigaciones sobre Fugitivos de la INTERPOL en 2004. En julio de 2014, esfuerzos conjuntos de la Unidad de Seguimiento del Mecanismo Internacional para los Tribunales Penales del TPIR. Fiscalía General de la Nación de Rwanda / Unidad de Seguimiento de Fugitivos del Genocidio, Subdirección de Apoyo a las Investigaciones sobre Fugitivos de la INTERPOL, EE.UU. El Programa de Recompensas por Crímenes de Guerra (Departamento de Estado - Oficina General de Justicia Penal), el FBI y la Policía Nacional de Rwanda pusieron en marcha la Iniciativa Internacional de Fugitivos con el fin de localizar a los nueve fugitivos restantes del Mecanismo Internacional para los Tribunales Penales del TPIR.

<sup>158</sup> En 2010 se difundió un cartel conjunto del TPIR y la INTERPOL, en cual se actualizaba periódicamente.

<sup>159</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, *Recomendaciones*, Recomendación 20: "Todos los Estados Partes deberían considerar la posibilidad de proporcionar al Estado en cuyo territorio se encuentran los sospechosos, si éste lo solicita previamente, la asistencia y el apoyo técnicos tales como el intercambio de información y la formación especializada de los agentes de la policía".

<sup>160</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(iv).

<sup>161</sup> Incluyendo judicatura, fiscalía, policía, seguridad, administración y centros penitenciarios.

<sup>162</sup> *Fuerzas Especiales Conjuntas*, con la Policía de Kenia; *Unidad de Seguimiento de Fugitivos*, en Rwanda.

internacionales.<sup>163</sup> En la Corte, sólo un Estado Parte ha notificado la creación de un mecanismo nacional de coordinación para las autoridades que intervienen en los procedimientos de cooperación, también en función del gran volumen de solicitudes recibidas por la Corte.<sup>164</sup> La Asamblea de Estados Parte (AEP) también está considerando el establecimiento de un mecanismo de coordinación de las autoridades nacionales que se ocupan de la cooperación.<sup>165</sup> A nivel regional, los Estados también han disfrutado las ventajas que gozan todas las jurisdicciones interesadas gracias a los marcos legales<sup>166</sup> que aseguran una mayor cooperación y asistencia, en la investigación y judicial,<sup>167</sup> así como a nivel policial.<sup>168</sup> El establecimiento de regímenes más ágiles<sup>169</sup> para la ejecución de las órdenes de detención en relación con los delitos del Estatuto de Roma a través de un procedimiento estrictamente judicial de entrega<sup>170</sup>, sin los obstáculos de la etapa política<sup>171</sup> típicos de un proceso de extradición, también han demostrado ser particularmente efectivos.

**(f) Intercambio de información<sup>172</sup>**

97. Los intercambios de información<sup>173</sup> se llevan a cabo a nivel técnico, cuando las bases de datos correspondientes beneficien una mayor cooperación policial.<sup>174</sup>

<sup>163</sup> Por ejemplo, el *equipo de Acción*, en Serbia.

<sup>164</sup> Croacia - *Consejo de Cooperación*; Serbia - *Consejo Nacional de Cooperación*.

<sup>165</sup> ICC-ASP/13/29, [Proyecto] Informe de la Mesa sobre la cooperación, en el anexo II, "Informe del Estudio de viabilidad del establecimiento de un mecanismo de coordinación de las autoridades nacionales que se ocupan de la cooperación", y su Apéndice.

<sup>166</sup> *Good practice in mutual legal assistance in criminal matters*, EU Joint Action 98/427/JHA del 29 de junio de 1998; *European crime prevention network*, EU Council Decision 2001/427/JHA del 28 de mayo de 2001.

<sup>167</sup> *Eurojust, with a view to reinforcing the fight against serious crime*, establecido por la Resolución del Consejo de la UE 2002/187/JHA, del 28 de mayo de 2001 y recientemente revisado por la Resolución 2009/426/JHA del Consejo, del 16 de diciembre de 2008; *Investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes*, Resolución 2003/335/JHA del Consejo, del 8 de mayo de 2003; *European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes*, Resolución 2002/494/JHA del Consejo, del 13 de junio de 2002; *Joint investigative teams* (sustituídos por el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal del 29 de mayo de 2005), Resolución Marco 2002/465/JHA del Consejo, del 13 de junio de 2002; *Creation of a European Judicial Network*, Acción Conjunta 98/428/JHA, del 29 de junio de 1998; *Framework for the exchange of liaison magistrates to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union*, Acción Conjunta 96/277/JHA, del 22 de abril de 1996. Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) para promover la cooperación judicial y policial a nivel nacional, regional e internacional. Véase también la iniciativa de la Comisión de la Unión Africana para establecer una red de fiscales, especializada en crímenes internacionales básicos (presentación en la 16ª reunión de la Red Europea de Genocidio, celebrada el 19 y 20 de mayo de 2014).

<sup>168</sup> Por ejemplo, la Oficina Europea de Policía (Europol), por Resolución del Consejo de la UE 2009/371/JHA, del 6 de abril de 2009. Organización de Cooperación de Jefes de Policía del África Oriental (EAPCCO), Comité de Jefes de Policía del África Central (CCPAC), Comité de Jefes de Policía del África Occidental (CCPAO) y la Organización de Cooperación de Jefes de Policía del África Meridional (SARPCCO). La INTERPOL ha establecido una serie de acuerdos de cooperación internacional con las organizaciones regionales, como la Unión Africana (UA), la Comunidad de Desarrollo del Sur (SADC), el Consejo de Europa, el CARICC, la EUROPOL, la CEDEAO, la ASEANPOL, la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina, la OEA, el Centro Antiterrorismo en el Caribe de la Comunidad de Estados Independientes (ATC-CIS) y la Escuela Europea de Policía (CEPOL). La lista completa está disponible en <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements/Regional-Organizations>.

<sup>169</sup> La orden de detención europea logra de manera constante y progresiva el resultado de sustituir los procedimientos de extradición entre los Estados Miembro de la UE (Resolución Marco del Consejo de la UE del 13 de junio de 2002).

<sup>170</sup> Se entiende que el término "extradición" debe utilizarse únicamente para hacer frente a las relaciones entre Estados. El Art. 102 del Estatuto de Roma explica claramente el uso de los términos: "entrega", como la entrega de una persona por parte de un Estado a la Corte, de conformidad con el Estatuto; "extradición", como la entrega de una persona de un estado a otro, conforme a algún tratado, convención o legislación nacional. Esta definición refleja la diferente naturaleza de los hechos, y ya estaba bien utilizada en la jurisprudencia que tiene como denominador común el traslado de las personas acusadas por los estados hacia las entidades con funciones jurisdiccionales en virtud del derecho internacional, como es el caso de los Tribunales ad hoc de las Naciones Unidas. Véase el artículo 29(2)(e) ICTYSt. y el artículo 28 (2)(e) ICTRSt. La entrega también es un término que se utiliza para referirse a la cooperación entre los estados en que, en el contexto de una exención recíproca de las prerrogativas soberanas, la cooperación reforzada está en consideración.

<sup>171</sup> Es decir, el procedimiento ministerial.

<sup>172</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, *Recomendaciones*, Recomendación 21: "Los Estados Parte y la Asamblea de los Estados Parte deberían considerar formas en que se puedan intercambiar experiencias sobre las cuestiones relativas a la detención y al traslado, posiblemente a través de un centro de coordinación general de cooperación designado por la Asamblea de los Estados Parte".

<sup>173</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(v).

<sup>174</sup> Incluyendo la «red I-24/7» de la INTERPOL y el Sistema de Información de Schengen, con la Solicitud de Información Adicional al Puesto Fronterizo de Entrada (SIRENE).

**(g) Comunicación**

98. La comunicación con los actores<sup>175</sup> pertinentes también ha demostrado ser relevante para aumentar la conciencia sobre la importancia de llevar a cabo detenciones y, por tanto, facilitar la adopción de decisiones pertinentes sobre las políticas correspondientes.<sup>176</sup>

**(h) Políticas**

99. En las jurisdicciones internacionales, aunque la práctica de órdenes de detención (no confidenciales) se utiliza a menudo como medida de último recurso, ha complicado la cuestión de la cooperación.<sup>177</sup> La práctica de los Estados muestra sistemáticamente que el revelar la existencia de una orden restrictiva podría representar un serio impedimento para ejercerla, y que la estricta confidencialidad en torno a la cuestión siempre es fundamental para lograr los arrestos. La excepción se presenta con la necesidad de obtener la cooperación judicial para hacer cumplir una orden de detención en otras jurisdicciones, a través del uso de difusiones rojas de la INTERPOL. La estructura de las Fiscalías de los Tribunales ha dado prioridad a la función de sus ramas de investigación, mientras que en la Corte, la División de Jurisdicción, Complementariedad y Cooperación (DJCC) y la División de Investigación tienen funciones complementarias que requieren coordinación interna.

**(i) Fuerzas armadas**

100. Hasta el momento, sólo el TPIY se ha beneficiado<sup>178</sup> de la presencia de una fuerza militar liderada por la OTAN en el terreno, con el mandato de hacer cumplir las órdenes de detención. Sin embargo, también se había considerado que debía preferirse a la policía y a los equipos especiales, en lugar de las operaciones militares, en la medida de lo posible.<sup>179</sup> <sup>180</sup> La orden judicial de la Corte, en los casos en que la activación de la jurisdicción durante los conflictos en curso podría ocurrir con regularidad, hasta ahora no ha sido apoyada con medidas similares, pero el marco actual de la MONUSCO está orientada a ello.

**2. Lección aprendida**

101. La práctica exitosa de los Tribunales subraya que el dirigir la búsqueda de fugitivos requiere profesionalismo y capacidad interna, una fuerte cadena de mando y una estructura ágil, capaz de interactuar con rapidez y generar confianza con los interlocutores que se encuentren en el campo. Las Unidades de seguimiento proporcionaron a las Fiscalías la capacidad de recopilar información independiente, así como de trabajar en el campo; ambas capacidades son fundamentales para lograr tanto la detención de fugitivos como la incautación de sus bienes, incluyendo la presentación de solicitudes bien desarrolladas a las autoridades locales. Como resultado, las operaciones dependen en un grado mucho menor de las autoridades locales, se facilita la interacción con éstas últimas, y se le proporciona al Fiscal información confiable para respaldar los contactos de alto nivel. El uso de la capacidad de seguimiento es fundamental para coordinarse con las agencias locales y realizar operaciones confidenciales de investigación, y dichas Unidades deberían establecerse como una posibilidad desde una etapa temprana para evitar que los sospechosos pasen a la clandestinidad. Las Unidades de Seguimiento son igualmente útiles en situaciones en las que el personal internacional se despliega en el terreno, así como en otras circunstancias en que los problemas dependen ya sea de la voluntad del Estado o de otras condiciones de seguridad y que necesitarían operaciones más discretas. La flexibilidad inherente que se requiere de las personas que realizan el seguimiento les permitiría realizar operaciones con las técnicas apropiadas, y no se espera que dichas técnicas generen los

<sup>175</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(vi).

<sup>176</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, *Recomendaciones*, Recomendación 59: "Podrían organizarse talleres sobre cuestiones prácticas relacionadas con la cooperación, tales como la detención y entrega, la congelación de los bienes y las investigaciones financieras, con la participación de los actores pertinentes de las Naciones Unidas".

<sup>177</sup> *Supra*, párr. 48.

<sup>178</sup> *Supra*, párr. 64.

<sup>179</sup> OTAN, Comunicado de Prensa: Asistencia IFOR al Tribunal Internacional (14 de febrero de 1996), disponible en <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-026e.htm>.

<sup>180</sup> *Supra*, nota al pie 109, página 12.

mismos problemas que se enfrentarían con procedimientos más formales. Sin embargo, el resultado de la recopilación de información pondría en manos del Fiscal argumentos fácticos para disipar la desinformación y los malentendidos con sus interlocutores en el plano político, ya sean dentro de los Estados sujetos a la obligación de cooperar, en el Consejo de Seguridad, o en cualquier organización que apoye o se oponga a la ejecución de las órdenes de detención. Las restricciones presupuestarias dentro de la Fiscalía podría exigir el establecimiento de una Unidad de Seguimiento mediante la transferencia de recursos entre las divisiones pertinentes.

102. Otros elementos operativos para una estrategia de detención incluyen hacer uso de las oportunidades que ofrece la coordinación policial (incluyendo los activos de la INTERPOL), los mecanismos de coordinación a nivel nacional e internacional, grupos de trabajo conjuntos con la policía nacional; mantener las órdenes de detención en carácter confidencial y aprovechar la posible expansión de los mandatos de las fuerzas de paz.

### 3. Medidas

- (a) Actividades de seguimiento, mediante el establecimiento de una Unidad ágil en la División de Investigación, con notificación directa a la Fiscalía, métodos de trabajo flexibles y facultad de seguimiento financiero facilitado por los marcos jurídicos apropiados;<sup>181</sup>
- (b) Capacitación<sup>182</sup> y equipamiento<sup>183</sup> de la Policía,<sup>184</sup> en particular mediante programas de asistencia internacional<sup>185</sup> y recompensas especiales a los programas de justicia,<sup>186</sup>
- (c) *INTERPOL*: actividades de capacitación para las fuerzas de la policía nacional en los países de la posible ubicación de los fugitivos, así como para el personal de la Fiscalía; uso de difusiones rojas para todas las órdenes de detención no

<sup>181</sup> Se deben ampliar las actividades de seguimiento para incluir los bienes de los familiares, ya que las prácticas abusivas de asignación ficticia de activos son la regla y no la excepción. En ese sentido, cobra relevancia la forma en que se aplique la Norma 84 (2) del Reglamento de la Corte, en lo que se refiere al alcance de los medios pertinentes para la determinación de la indigencia de un acusado a los efectos de la asistencia jurídica financiada por la Corte. Los derechos de los terceros de buena fe están protegidos por los artículos 77 (2) (b) [imposición de multas y decomisos], 93 (1) (k) [asistencia judicial para el seguimiento, la congelación y la incautación de bienes], 109 (ejecución de multas y decomisos), Regla 147 (2) y (3) del Reglamento de Procedimiento y Evidencia (RPE) [órdenes de decomiso]. La práctica en los demás tribunales internacionales incluye los bienes de los miembros de la familia en los medios disponibles para la indigencia, que también apoyarían el seguimiento de sus bienes. Véanse los siguientes documentos: *Informe sobre los diferentes mecanismos de asistencia letrada existentes en las jurisdicciones penales internacionales*, ICC-ASP/7/23; *Informe sobre los principios y criterios para la determinación de indigencia para los fines de obtener asistencia letrada*, ICC-ASP/6/INF.1; *Informe sobre la operación del sistema de asistencia letrada de la Corte y propuestas de modificaciones*, ICC-ASP/6/4/Anexo I. Aunque la Corte sostuvo que "sería una carga injusta para las finanzas de [...] los dependientes [si se incluyeran sus bienes] como fondos que podrían servir para garantizar la representación del solicitante", *Informe de la Corte sobre asistencia letrada: Modelos alternativos para la determinación de la indigencia*, ICC-ASP/8/24, 18 de septiembre de 2009, párr. 21 a 26 y Anexo II, Recomendación 2. Véase el Anexo III, página 14, para la práctica de otras jurisdicciones internacionales que tienen en cuenta los bienes de los miembros de la familia. Véase también el *Informe de la Mesa sobre las visitas de los familiares a los detenidos*, ICC-ASP/8/42, del 9 de octubre de 2009, con la asesoría del especialista adjunto en algunos posibles efectos de la jurisprudencia.

<sup>182</sup> Fiscalía, *Estrategia de Procesamiento 2009-2013*, párr. 48 (d): "hacer esfuerzos de colaboración para planificar y ejecutar las detenciones de las personas sujetas a una orden de detención emitida por la Corte, en particular proporcionando apoyo operacional o financiero a los países que estén dispuestos a realizar este tipo de operaciones, pero que carezcan de la capacidad para hacerlo".

<sup>183</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, *Recomendaciones*, Recomendación 20: "[considerar] el proporcionar al Estado en cuyo territorio se encuentran los sospechosos, si éste lo solicita previamente, la asistencia y el apoyo técnicos tales como el intercambio de información y la formación especializada de los agentes de la policía".

<sup>184</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(iii).

<sup>185</sup> Incluyendo la disponibilidad de los conocimientos técnicos, las tecnologías y el personal adecuados.

<sup>186</sup> Por ejemplo, de conformidad con el Programa de Recompensas por Crímenes de Guerra (parte del Programa de Recompensas por la Justicia), el Departamento De Estado de los Estados Unidos ofrece recompensas de hasta 5 millones de dólares a las personas que proporcionen información sobre los acusados señalados que han sido acusados de la comisión de crímenes internacionales. La ley firmada el 15 de enero de 2013 amplía la autoridad del Departamento de Estado para proporcionar recompensas por información que conduzca a la detención o condena en cualquier país, o a la transferencia o condena por parte de algún tribunal penal internacional, de cualquier ciudadano extranjero acusado de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio. Los fugitivos de la Corte a los que actualmente se aplica el Programa incluyen: Uganda: Joseph Kony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo; República Democrática del Congo: Sylvestre Mudacumura.

- confidenciales, así como de difusiones; mejora de la comunicación conjunta, incluso con campañas y carteles públicos;
- (d) Asistencia técnica, que se brindará en cada caso, para los sistemas nacionales que lo requieran, incluyendo el establecimiento de equipos mixtos de seguimiento<sup>187</sup> o la realización de operaciones conjuntas;<sup>188</sup>
  - (e) *Coordinación*. Establecimiento de mecanismos a nivel nacional e internacional para facilitar la tramitación de las solicitudes de la Corte, así como las prácticas de intercambio y de enlace entre la policía nacional, incluyendo una red de equipos de seguimiento existentes;
  - (f) *Intercambio*<sup>189</sup> *de información*<sup>190</sup> a nivel técnico;<sup>191</sup>
  - (g) Actividades de<sup>192</sup> *comunicación* para los responsables de tomar decisiones, a nivel diplomático y político;<sup>193</sup>
  - (h) *Políticas*, incluyendo mantener las órdenes de detención en carácter confidencial cuando sea posible, y preparación de solicitudes completas y listas para que las atiendan las autoridades locales;
  - (i) *Fuerzas armadas*, con la expansión de los mandatos de las fuerzas de paz, cuando sea posible.

### Recomendación 5

103. Se recomienda que todos los interesados den prioridad a las operaciones para la consecución de las detenciones. A corto plazo debe establecerse una Unidad de Seguimiento profesional que dependa directamente del Fiscal a través del Director de la División de Investigación. Las operaciones también deben reforzarse mediante mecanismos mejorados de coordinación y cooperación a nivel técnico (la policía y las autoridades de la fiscalía) y, cuando sea necesario y posible, con la ayuda de las misiones de paz o fuerzas multinacionales enviadas para ejecutar alguna detención.

## V. El proceso en el futuro

104. Las recomendaciones presentadas en este informe sirvieron de base para el proyecto de Plan de acción elaborado por el Relator (Apéndice III), junto con la lección aprendida y las medidas que sugieren (Apéndice II). Con base en el contenido del Plan de acción, no todas las medidas propuestas están listas al mismo nivel. En el Plan de acción también se incluye una hoja de ruta para las diferentes medidas.

105. El enfoque inclusivo del informe requiere que algunas de las medidas propuestas sólo se consideren al momento de establecer estrategias marco específicas para las regiones, las situaciones y los casos. En específico, es necesario abordar las medidas como los incentivos para los Estados y las personas con dichas esas estrategias. Para ser eficaces, dichas estrategias marco necesitan establecerse mediante un proceso inclusivo que siga un modelo de asociación. Dicho proceso debe tomar en cuenta el papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en los diferentes contextos, y requiere la coordinación de los diferentes actores, así como el establecimiento de una base de colaboración, sin perjuicio a la protección de la confidencialidad, conforme a las respectivas órdenes judiciales de los

<sup>187</sup> Esto podría incluir, por ejemplo, equipos nacionales / internacionales híbridos, personal incorporado, personal sin goce de sueldo, y otras formas de asistencia, incluyendo el uso de recursos en el marco del mecanismo de Justicia de Respuesta Rápida.

<sup>188</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(iv).

<sup>189</sup> *Ibidem*, y también *Recomendaciones*, Recomendación 21: "Los Estados Parte y la Asamblea de los Estados Parte deberían considerar formas en que se puedan intercambiar experiencias sobre las cuestiones relativas a la detención y al traslado, posiblemente a través de un centro de coordinación general de cooperación designado por la Asamblea de los Estados Parte".

<sup>190</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(v).

<sup>191</sup> *Recomendaciones*, Recomendación 59: "Podrían organizarse talleres sobre cuestiones prácticas relacionadas con la cooperación, tales como la detención y entrega, la congelación de los bienes y las investigaciones financieras, con la participación de los actores pertinentes de las Naciones Unidas".

<sup>192</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(vi).

<sup>193</sup> *Recomendaciones*, Recomendación 59.

mismos actores. Los Estados que no sean parte pero tengan influencia en el contexto, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad, deben participar de manera constructiva y proactiva en las estrategias marco. La preparación de las estrategias marco debe coordinarse a través de una red de centros de coordinación identificados por todos los actores relevantes, con distintos dirigentes para las regiones y estrategias específicas para cada situación (AEP) y para cada caso (Fiscalía). También debe establecerse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL).

106. Tras la prioridad identificada en la zona de operaciones, debe establecerse una Unidad de Seguimiento de la Corte ("Unidad") a corto plazo, con una estructura mínima que consiste en un Jefe de Unidad, dos investigadores en campo, un intérprete, un analista y un revisor financiero; los últimos dos deberán encontrarse en la Sede.

107. Para establecer la Unidad, a las Fuerzas Especiales de Expertos ("Fuerzas Especiales") se les debe ordenar la preparación de todos los elementos organizativos necesarios, incluyendo:

- (a) El marco jurídico y de garantías apropiadas, incluidos los reglamentos, las instrucciones para las prácticas, las directrices, los métodos básicos de trabajo y los acuerdos con los Estados territoriales y Estados asociados pertinentes,
- (b) El organigrama y la estructura,
- (c) Cualquier revisión de la estructura de la Fiscalía que sea necesaria para garantizar la dotación de personal de la Unidad, la coordinación con la DJCC, y las líneas directas de notificación al Fiscal, a través del Jefe de Investigaciones,
- (d) Las consecuencias presupuestarias y cualquier medida de financiamiento complementaria,
- (e) Las descripciones de los puestos laborales, y la conducción de la contratación para los puestos en la Unidad,
- (f) La recopilación de las prácticas pertinentes de jurisdicciones nacionales e internacionales.

108. Mientras que las Fuerzas Especiales deberán establecerse dentro de la Fiscalía, también es crucial que en la fase de puesta en marcha se garantice que se mantendrán las experiencias exitosas y consolidadas de los Tribunales internacionales. Como consecuencia de ello, las Fuerzas Especiales deben incluir personal que actual o anteriormente haya estado empleado dentro de los Tribunales internacionales (TPIY, TPIR, TESL), con puestos como Director de Investigaciones u Operaciones, Directores de Equipo, y Coordinadores de Recursos Humanos Confidenciales. Las Fuerzas Especiales también deben contar con el personal pertinente de la Subdirección de Apoyo a las Investigaciones sobre Fugitivos de la INTERPOL y otras unidades especializadas (Subdirección de Crímenes de Guerra y Genocidio, Subdirección de Anticorrupción y Delitos Financieros), así como equipos dedicados dentro de las autoridades nacionales. Los expertos de las Fuerzas Especiales deben provenir de las Instituciones de origen y no gozarán de sueldo, pero cuando sea necesario se reembolsarán los gastos o se les pagará por día. A nivel estratégico también debe establecerse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL).

109. Dado el objetivo limitado y los cronogramas asignados al Relator, será necesario tomar mayores medidas para dar seguimiento a cualquier plan de acción adoptado.<sup>194</sup> En específico, su aplicación requerirá que todos los agentes pertinentes establezcan sus propios procesos internos, manteniendo estricta coordinación para alcanzar los objetivos consignados en el Plan. Esto se aplica tanto a nivel estratégico (estrategias específicas) como a las medidas de ejecución. En ese sentido, la AEP debería considerar seguir de cerca el proceso con un mecanismo **apropiado**, a fin de garantizar que el proceso esté coordinado y siga siendo coherente con los objetivos asignados por el Plan, y que las estrategias se establezcan y apliquen de manera orientada a los resultados. Este mecanismo debe incluir

<sup>194</sup> *Supra*, párr. 1 y 7-9.



tanto un centro de coordinación como una orden de un especialista para que se contrate a un *Relator Especial*.

### **Recomendación 6**

110. Se recomienda que el plan de acción se ejecute con un proceso estructurado, incluyendo:

- 6.1. El establecimiento prioritario de una Unidad de Seguimiento de la Fiscalía, que debe buscarse a corto plazo a través de un Grupo de Fuerzas Especiales de Expertos, los cuales deberán cumplir la orden de garantizar que en la fase de puesta en marcha de la Unidad de Seguimiento se actúe de conformidad con su marco jurídico, estructuras y profesionalismo, y que se sigan las prácticas de éxito y consolidadas de las jurisdicciones nacionales e internacionales;
- 6.2. Estrategias específicas consolidadas y aplicables a las diferentes regiones, situaciones y casos, que proporcionarían un marco para aplicar las medidas pertinentes para la estrategia de detención, según el caso. Tales estrategias marco deben establecerse a través de un proceso de asociación modelado, incluidos todos los actores pertinentes, y deben aplicarse en colaboración, y en particular deben tomar en cuenta el papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en los diferentes contextos, y sin perjuicio a la protección de la información confidencial. Los Estados que no sean parte pero tengan influencia en el contexto, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad, deben participar de manera constructiva y proactiva en estas estrategias. Todos los actores relevantes deben identificar los centros de coordinación con el fin de establecer y poner en práctica las estrategias, que deben orientarse a regiones y situaciones específicas en la Asamblea, y a casos específicos en la Fiscalía. También debe preverse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y anteriores de las jurisdicciones internacionales.
- 6.3. Las funciones de supervisión de la Asamblea deben seguir de cerca el proceso a través de un centro de coordinación y un Relator Especial, a fin de contribuir, según proceda, a las iniciativas de seguimiento por parte de los diferentes actores, supervisar los avances y preparar cualquier otra acción requerida de la Asamblea para garantizar que las estrategias de detención se apliquen de manera eficiente y eficaz.

## **VI. Conclusiones**

### **A. Secretos del éxito**

111. El análisis realizado ha puesto de manifiesto que las diferencias significativas en la tasa de ejecución de las órdenes de detención emitidas por la Corte, con respecto a otras jurisdicciones internacionalizadas, depende de diferentes prácticas existentes tanto a nivel de apoyo político como operativo. El cuadro adjunto (Apéndice I) presenta las actuaciones de las jurisdicciones internacionalizadas a la luz de la aplicación de políticas de condicionalidad y establecimiento de operaciones especializadas. Las estrategias exitosas de detención de las jurisdicciones internacionalizadas parecen haber sido resultado de los siguientes factores:

- (a) *Político*, que afecta principalmente la voluntad de los Estados de ofrecer plena cooperación. Este tipo de apoyo y / o asistencia lo brindó:
  - (i) *Las Naciones Unidas*, ya sea bajo las resoluciones de la autoridad del Capítulo VII del Consejo de Seguridad
  - (ii) (TPIY, del TPIR y TEL), o los acuerdos ad hoc (ECCC),
  - (iii) *Las políticas de condicionalidad* aplicadas por los Estados y las organizaciones regionales (TPIY),

- (iv) *Los Estados*, incluyendo los territoriales y demás de la región, así como los demás (TPIR, TPIY, TESL, SETC);<sup>195</sup>
- (b) *Operativo*, que incide en las facultades tanto de los Tribunales y de los Estados para llevar a cabo operaciones de detención a través de:
  - (i) *Las Unidades de Seguimiento* especializadas y establecidas tanto en las Fiscalías de los Tribunales (TPIY, TPIR, TESL) como en los Estados territoriales (por ejemplo, Ruanda y Serbia);
  - (ii) *La coordinación y la cooperación* entre las autoridades pertinentes, incluso a través de las redes de la policía y la INTERPOL (TPIY, del TPIR, TESL),
  - (iii) *Presencia militar*, incluidas las fuerzas multinacionales y las operaciones de paz (TPIY).

112. La práctica internacional también muestra que cuando estos dos factores coexisten, la tasa de éxito es mayor (TPIY), en comparación con situaciones en las que una parte determinante del apoyo político (condicionalidad) no se utiliza (TPIR, TESL), a menos que la voluntad del Estado territorial quede garantizada de otro modo (SETC).<sup>196</sup>

113. Como resultado, las políticas exitosas de detención en jurisdicciones internacionales parecen haber sido impulsadas por la diversificación de las herramientas disponibles para hacer cumplir las órdenes de detención, con base en la dimensión jurídica y práctica de los retos. En particular, los tribunales se han basado en la existencia de obligaciones de plena cooperación, pero han concentrado sus operaciones en estructuras profesionales y flexibles establecidas bajo su control y que trabajan en coordinación con los organismos competentes de los Estados pertinentes.

## B. Enfoque integrado

114. Con base en la lección aprendida, el informe identifica las medidas que afectarían a la Corte respecto al objetivo de lograr la detención y entrega de fugitivos, previniendo y rectificando los casos en que el Tribunal no ejecute las órdenes restrictivas. Las conclusiones sugieren que las estrategias de detenciones sean abordadas con un marco estructurado, donde los aspectos políticos y operativos estén integrados dentro de las estrategias específicas para las regiones, situaciones y casos. Tales estrategias marco deben desarrollarse mediante un proceso inclusivo modelado con miras a las asociaciones, y también deben aplicarse en colaboración, y sin perjuicio de la confidencialidad requerida por las diferentes órdenes judiciales de los actores relevantes, y permitirían una evaluación caso de la viabilidad de las medidas potencialmente disponibles en cada caso. Además, aunque se basen en las obligaciones legales subyacentes de cooperación, las estrategias tendrán que acercarse a los esfuerzos de detención desde una perspectiva de colaboración de los actores involucrados. En función de lo anterior, debe garantizarse la coordinación para establecer y aplicar las estrategias mediante una red de centros de coordinación identificados por distintos actores; dichos centros deben orientarse a regiones y situaciones específicas en la AEP, y a casos específicos en la Fiscalía. También debe consultarse a los fiscales actuales y anteriores de las jurisdicciones internacionales, a un nivel estratégico. Con base en la lección aprendida, el proyecto del Plan de acción incluye a los actores, los objetivos, los procesos y los plazos previstos para la puesta en marcha de las medidas propuestas. El Plan de acción también identifica un proceso para el establecimiento de las estrategias específicas que se requieren en su fase de ejecución.

## C. Respaldo político

115. El informe concluye que los retos políticos en la ejecución de las órdenes de detención de la Corte requieren un apoyo inclusivo de la comunidad internacional, que debe buscarse dentro de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, y de forma bilateral, con terceros Estados a los que se ha convocado para que se unan a los esfuerzos de colaboración. Las políticas de apoyo de la Corte también deben tener como objetivo

<sup>195</sup> Donde se cometieron los crímenes.

<sup>196</sup> Véase el Anexo I, Cuadro *Tasa de ejecución y políticas*.

abordar en colaboración los posibles intereses de los actores relevantes en la región y la situación correspondientes, a fin de evitar influencias negativas.

116. Aunque la comunidad internacional ha llevado a cabo una gran cantidad de acciones políticas y diplomáticas en apoyo de la Corte, se sugiere que éstas tendrían un efecto más fuerte si fueran congruentes con las estrategias marco específicas para las regiones, situaciones y casos (Sección IV.2). La orden de las Naciones Unidas y su estrecha relación con el de la Corte genera oportunidades únicas. Especialmente los Estados deben promover este tipo de oportunidades, en particular en los asuntos del Consejo de Seguridad, incluso con incentivos para los Estados e individuos (Sección III), procesos e información de referencia y resoluciones de seguimiento, así como órdenes de paz y la representación de los asuntos de la Corte (Sección IV.2). Las tácticas de marginación también se consideran conducentes, cuando las estrategias a corto plazo no representen una opción (Sección IV.1).

## **D. Operaciones**

117. El análisis también pone de manifiesto que existe una divergencia significativa en los enfoques culturales que informan las estrategias de detención en otras jurisdicciones internacionales y nacionales, con respecto a la Corte. La práctica demuestra (Sección III.3) que aunque las jurisdicciones nacionales y los Tribunales tienen fundamentos jurídicos de cooperación internacional y asistencia judicial distintos, ambos tienen un enfoque práctico respecto a las detenciones, principalmente mediante la realización de operaciones técnicas bajo su propia responsabilidad, incluso con un papel activo en el seguimiento de los fugitivos y en la solicitud a las autoridades locales para que lleven a cabo las detenciones con base de información sólida. Parece que la Corte se concentra sobre todo en destacar la responsabilidad de los Estados a los que se les solicita que cumplan con sus obligaciones legales. Este enfoque surge porque la Fiscalía carece de una Unidad de Seguimiento y, en consecuencia, parece que la estrategia de detención actual de la Corte depende de las condiciones variables de la cooperación. La estructura de la Fiscalía, en que una División (DJCC) diferente a la que tiene facultades de investigación (División de Investigación) aborda las distintas formas de cooperación, refleja el predominio de la dimensión jurídica sobre la operativa. A falta de una Unidad de Seguimiento, la Fiscalía no puede aprovechar las oportunidades que ofrecería el despliegue del personal capacitado en el terreno, incluyendo la recopilación de información, la coordinación con los organismos pertinentes y la adopción de medidas de ejecución. Por lo tanto, el Fiscal carece de un instrumento importante que le podría proporcionar información relevante para identificar a los responsables de operaciones sin éxito, y poder abordar con mayores fundamentos los asuntos de falta de cooperación durante sus contactos de alto nivel. El uso de órdenes de detención no confidenciales también parece reflejar la dependencia predominante en la dimensión jurídica, es decir, la obligación de los Estados, lo cual inevitablemente desencadena mecanismos de no cooperación que hasta ahora no han demostrado ser eficaces para lograr las detenciones. En oposición a este enfoque, el concentrarse en las operaciones profesionales también permite buscar la colaboración en la práctica y desarrollar la confianza que puede repercutir en niveles superiores, al tiempo que ofrece la ventaja de invertir en esfuerzos de carácter técnico, dirigidos a la aprehensión de fugitivos de forma más discreta.

## **E. Flexibilidad**

118. Cualquier orden de detención dictadas por la Corte es una orden judicial y, como tal, su autoridad es incuestionable legalmente fuera de la sala. Sin embargo, las distintas situaciones, casos y acusados plantean diferentes obstáculos para la ejecución de las órdenes restrictivas, en función de factores tales como la autoridad efectiva en las zonas de conflicto, la posición del fugitivo dentro del aparato del Estado o de algún grupo armado organizado, y otras circunstancias relacionadas con el individuo y sus redes de apoyo. Como resultado, no existe ninguna solución rápida para lograr las detenciones concentrándose a priori en la obligación de cooperación ni en ninguna herramienta ni proceso específico. Los esfuerzos y las soluciones para lograr las detenciones deben adaptarse siempre a los elementos que presente cada caso. Asimismo, ninguna de las

medidas disponibles para apoyar una detención deben sobrestimarse a priori y, cuando sea posible, debe utilizarse una combinación de tales medidas.

119. Desde esta perspectiva, las recomendaciones de este informe y las medidas a las que éstas se refieren deben leerse en conjunto e interpretarse como una estrategia general, integral y flexible para las detenciones, en que se considere que cualquier jurisdicción internacional debe combinar los dos enfoques identificados en el análisis (obligaciones y operaciones). Al tiempo que se mantiene el objetivo de la estrategia centrada en la ejecución prevista de la detención, deberán prepararse y aplicarse estrategias específicas y estructuradas para las detenciones, conforme a un modelo de asociación, de manera inclusiva y en cooperación, pero conservando la confidencialidad que requieren las distintas órdenes de los actores involucrados, y deberán tomarse en cuenta los intereses políticos en torno a la situación, el perfil de los acusados, así como las relaciones entre los Estados. En cualquier circunstancia permanece la importancia de la información sobre las situaciones, los casos y los individuos para que se logren las detenciones, ya sea directamente o en combinación con medidas políticas y diplomáticas apropiadas. Con este fin, el establecimiento de una Unidad de Seguimiento dentro de la División de la Fiscalía de Investigación debe ser el objetivo prioritario de la Corte en la aplicación del Plan de acción.

## Apéndice I

### Cuadro: Tasa de ejecución y políticas.

<i>Jurisdicción</i>	<i>Situaciones</i>	<i>Periodo<sup>1</sup></i>	<i>Años</i>	<i>Acusado</i>	<i>Fugitivos</i>	<i>Tasa de ejecución</i>	<i>Condicionalidad<sup>2</sup></i>	<i>Operaciones<sup>3</sup></i>
TPIY <sup>4</sup>	Los conflictos en los Balcanes	1993-2011	18	161	0	100%	SÍ	SÍ
SETC <sup>5</sup>	Camboya [Kampuchea Democrática]	2006-2014	8	5	0	100% <sup>6</sup>	NO	SÍ
TESL <sup>7</sup>	Sierra Leona	2002-2013	11	13 <sup>8</sup>	1	92.40%	NO	SÍ
TPIR <sup>9</sup>	Ruanda y los estados vecinos	1995-2013	18	98 <sup>10</sup>	9 <sup>11</sup>	90.82%	NO	SÍ
Corte <sup>12</sup>	República Centroafricana, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Kenia, Libia, Malí, Sudán/Darfur, Uganda	2002-2014	12	21 <sup>13</sup>	12 <sup>14</sup>	57.14%	NO	NO
TEL <sup>15</sup>	Líbano [Rafiq Hariri y otros]	2009-2014	5	5 <sup>16</sup>	5	0%	No disp.	No disp.

<sup>1</sup> Entre la puesta en funcionamiento real y la detención de los últimos fugitivos o terminación de la jurisdicción.

<sup>2</sup> Disponibilidad de condiciones estructuradas impuestas por los Estados y Organizaciones Internacionales.

<sup>3</sup> Establecimiento de Unidades de Seguimiento especializadas y políticas relacionadas dentro de las jurisdicciones internacionalizadas, o condiciones operativas favorables en práctica.

<sup>4</sup> Jurisdicción temporal: Desde el 1 de enero de 1991. El Mecanismo Internacional para los Tribunales Penales (MITP) del TPIY sigue la jurisdicción del Tribunal a partir del 1 julio de 2013.

<sup>5</sup> Jurisdicción temporal: Del 17 de abril de 1975 al 6 de enero de 1979.

<sup>6</sup> Todos los sospechosos en los casos 001 y 002 fueron detenidos dentro de los tres meses siguientes a la apertura de las investigaciones judiciales.

<sup>7</sup> Jurisdicción temporal: Desde el 30 de noviembre de 1996. El Tribunal Especial Residual para Sierra Leona (RSCSL) continúa la jurisdicción del Tribunal Especial al 2 de diciembre de 2013.

<sup>8</sup> Todos los acusados fueron juzgados en casos con múltiples acusados (casos de las Fuerzas de la Defensa Civil [CDF, por sus siglas en inglés], Frente Unido Revolucionario [RUF, por sus siglas en inglés] y Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas [AFRC, por sus siglas en inglés]), más el juicio de Charles Taylor, terminado en 2013. Dos ex acusados fallecieron antes del juicio (Foday Sankoh y Sam Bockarie) y uno permanece prófugo (Johnny Paul Koroma).

<sup>9</sup> Jurisdicción temporal: Del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1994. El MITP del TPIY sigue la jurisdicción del Tribunal a partir del 1 julio de 2012.

<sup>10</sup> Casos terminados, 75 (de los cuales 52 fueron definitivos, 11 están en apelación, y 12 fueron absueltos); fallecidos antes del juicio, 2; transferidos a las jurisdicciones nacionales, 10; liberados, 2.

<sup>11</sup> Seis acusados fueron trasladados a la jurisdicción de Ruanda, de conformidad con el artículo 11 bis, del RPE (Fulgence Kayisema, Charles Sikubwabo, Ladislas Ntaganzwa, Aloys Ndimbati, Charles Ryandikayo y Pheneas Munyarugarama), mientras que el Mecanismo Internacional para los Tribunales Penales (MITP-TPIR) conserva su jurisdicción respecto a tres fugitivos (Augustin BIZIMANA, Félicien Kabuga y Protais Mpiranya).

<sup>12</sup> Jurisdicción temporal: Desde el 1 de julio de 2002.

<sup>13</sup> Contra 25 acusados. Para los siguientes ocho acusados sólo se emitieron órdenes de comparecencia: Bahr Idriss Abu Garda y Saleh Jerbo - Darfur / Sudán; William Ruto, Joshua Sang, Henry Kosgey, Uhuru Kenyatta, Francis Muthaura, Mohamed Hussein Ali - Kenia.

<sup>14</sup> Las siguientes órdenes de arresto son excepcionales: República Democrática del Congo - Sylvestre Mudacumura; Uganda - Joseph Kony, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen y Vincent Otti; Sudán - Omar al Bashir (dos órdenes), Ahmed Harun, Ali Kushayb, Abdel Raheem Muhammad Hussein y Abdallah Banda Abakaer Nourain; Costa de Marfil - Simone Gbagbo (detenido pero no se entregó); Libia - Saif Al-Islam Gadafi (detenido pero no se entregó). Abdullah Al-Senussi ya no se considera fugitivo, ya que su caso ante la Corte se termina por resolución de la Sala de Apelaciones a causa de su inadmisibilidad, con fecha del 24 de julio de 2014.

<sup>15</sup> Jurisdicción Temporal: ataque el 14 de febrero de 2005, pero puede ampliarlo el propio Tribunal si comprueba que "los ataques ocurridos en Líbano ocurridos entre el 1 de octubre de 2004 y el 12 de diciembre 2005, o [en] cualquier fecha posterior ... guardan relación [incluyendo la intención criminal, el propósito de los ataques, la naturaleza de las víctimas, el modus operandi y los autores] y son de naturaleza y gravedad similares a los ataques del 14 de febrero de 2005, "que dieron como resultado la muerte del ex primer ministro libanés Rafiq Hariri, y provocaron la muerte y lesiones otras personas. El 19 de agosto de 2011, el Tribunal estableció su jurisdicción sobre tres casos relacionados, por los ataques relacionados con Marwan Hamadeh, George Hawi y Elias El-Murr.

<sup>16</sup> Salin Jamil Ayyash, Mustafa Amine Badreddine, Hussein Hassan Oneissi y Assad Hassan Sabra – Juicio; Hassan Merhi – Juicio preliminar.

## Apéndice II

### Lecciones aprendidas, recomendaciones y medidas

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
Incentivos a los Estados	<p><b>Condicionabilidad</b></p> <p>34. En la ex Yugoslavia, la condicionalidad indudablemente ha contribuido de manera considerable a asegurar un grado importante de cooperación y a traer ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia a todos los fugitivos. No obstante, la puesta en práctica de dichas políticas puso de relieve los riesgos de que condiciones inflexibles pudieran haber desencadenado crisis políticas, alimentado sentimientos nacionalistas y por último, desviando el curso del programa de reformas que se requieren durante el período de transición, originando inestabilidad en la región y finalmente produciendo además el resultado opuesto al que se pretendía lograr en términos de cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. La experiencia positiva en general que tuvo el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia puede atribuirse, en cambio, a las sinergias de políticas aplicadas por los distintos actores presentes en la región, a la ausencia de incentivos adversos por parte de otros actores relevantes en la región, a los intereses de nuevos gobiernos electos de deshacerse de figuras destacadas que se habían convertido en un lastre, y a una flexibilidad estratégica que ha permitido adaptar las políticas de condicionalidad a los momentos más críticos en los procesos de paz y de transición. La práctica también ha demostrado que una condicionalidad eficaz debería: presentar de manera clara qué resultados generarían una recompensa; ser puesta en práctica de manera coherente por parte de todos los socios involucrados, a fin de evitar tácticas contrarias de los Estados requeridos; disipar las percepciones erróneas de una aplicación desigual de los beneficios; ir acompañada de una política sólida de extensión, destinada a evitar manipulaciones; y ser apoyada a nivel operacional mediante información confiable, recabada gracias a una capacidad profesional interna del Tribunal, la cual brinda al Fiscal pruebas contundentes con respecto al verdadero grado de cumplimiento en terreno [véase <i>infra</i>, 77-79]. Aun cuando el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Especial para Sierra Leona tenían estructuras operacionales similares a aquéllas del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, la ausencia en éstos de políticas de condicionalidad explica la menor tasa de ejecución de las órdenes de detención.</p>	<p><b>Recomendación 1</b></p> <p>37. Se recomienda someter a consideración las políticas de condicionalidad en el contexto de la Corte siempre que sea posible, pero sólo dentro de las estrategias marco aplicables a las distintas regiones, situaciones y causas. Dada la naturaleza y el objetivo de dichas políticas, la sección pertinente de las estrategias marco deberían incluir condiciones claramente definidas e informadas que deben cumplirse a fin de generar las recompensas, y cumplirse en forma sistemática, asegurando al mismo tiempo que se mantenga el grado de discreción necesario, a fin de permitir adaptarse a las circunstancias.</p>	<p><b>Condicionabilidad</b></p> <p>36. [En función de una evaluación de cada caso realizada en el contexto de las estrategias propias de la región, la situación y los casos, se pueden considerar los siguientes puntos de influencia]:</p> <p>(e) <i>La participación en las organizaciones regionales e intergubernamentales</i>, como Miembro, Observador o Candidato;</p> <p>(f) <i>La asistencia para la creación de facultades</i>, incluso para el desarrollo del Estado de Derecho;</p> <p>(g) La ayuda a la cooperación, con la excepción de la asistencia humanitaria, incluyendo</p> <p>(i) <i>Ayuda para el desarrollo</i>. Programas de apoyo al desarrollo económico, ambiental, social y político;</p> <p>(ii) <i>Asistencia financiera</i>. Ayudas y préstamos financieros, incluidos los bilaterales y del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo de Inversiones;</p> <p>(iii) <i>Asistencia económica</i>. Acuerdos de cooperación bilateral encaminados a brindar ayuda económica, concesiones comerciales, o a lograr un plan de ayuda a la deuda internacional;</p> <p>(iv) <i>Asistencia militar</i>. Programas de asistencia militar, en forma bilateral y multilateral;</p> <p>(v) <i>Otros tipos de asistencia</i>. Cualquier otro programa de asistencia, en particular para la erradicación de cultivos y/o tráfico de drogas;</p> <p>(h) <i>Las medidas restrictivas (sanciones)</i> adoptadas conforme a las disposiciones de la autoridad internacional pertinente, con respecto a los Estados obligados a cooperar con la Corte, y dirigidas a su cumplimiento, incluidos los embargos y la congelación de bienes.</p>
Incentivos a las personas	<p>43. Sin perjuicio de la obligación de las autoridades pertinentes de procurar de</p>	<p><b>Recomendación 2</b></p> <p>45. Se recomienda establecer en</p>	<p>(f) <i>Sanciones</i>;</p> <p>(i) Congelación de títulos monetarios y</p>

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>manera proactiva la ejecución de las órdenes de detención, una combinación de incentivos positivos y negativos podría disuadir a los individuos a que continúen evadiendo la justicia, facilitaría y hasta obligaría a tomar una determinación positiva de entrega voluntaria y cooperaría con el enjuiciamiento, o de otro modo contribuiría a las operaciones llevadas a cabo por la jurisdicción internacional y las autoridades encargadas de aplicar la ley para la aprehensión de los fugitivos. Estas medidas deberían definirse por anticipado e informarse acerca de su disponibilidad de manera clara y bajo la forma de un paquete integral, de tal manera que los acusados puedan incorporarlas a su propia evaluación con respecto al costo que implica el hecho de que se mantengan como fugitivos, en comparación con el riesgo de que los beneficios no pudieran aplicarse en el caso de que la detención tuviera lugar sin la cooperación del acusado. Deberían manejarse las expectativas de informantes en términos de posibles recompensas por la entrega de información conducente a una detención.</p>	<p>forma anticipada un paquete completo de incentivos positivos y negativos e informar debidamente acerca de él, de modo que el acusado pueda evaluar de manera confiable los beneficios de tales medidas y compararlos con el estilo de vida precario que llevan los fugitivos.</p>	<p>asignaciones (por ejemplo salarios y pensiones),</p> <p>(ii) Congelación de bienes, incluso de cuentas bancarias (tanto en el contexto de un régimen de sanciones internacionales o en el Estado de nacionalidad o de residencia),</p> <p>(iii) Restricciones de admisión (prohibición de viajes y visas);</p> <p>(g) <i>Detención:</i></p> <p>(i) Asistencia durante las actuaciones judiciales que lleve a cabo la Corte (incluso garantizando asistencia jurídica en actuaciones judiciales nacionales antes de la entrega),</p> <p>(ii) Contactos con la familia y facilitación de las visitas (visitas pagadas, emisión de visas, facilidades de comunicación, tales como conexiones telefónicas y audiovisuales), tanto en el Centro de Detención de la Corte como una vez liberado,</p> <p>(iii) Una remuneración mínima mientras el sujeto está detenido (de cargo de los Estados pertinentes, pagada directamente o a través de un fondo).</p> <p>(h) <i>Penas:</i></p> <p>(i) Circunstancias atenuantes (fijando un límite mínimo y máximo en la determinación de la sentencia),</p> <p>(ii) Reducción especial o conmutación de penas, así como beneficios penitenciarios para aquéllos que colaboren con la justicia o que hubieren abandonado definitivamente a sus asociados,</p> <p>(iii) Fundamentos para excluir de responsabilidad criminal basados en la prevención de crímenes y pruebas que permitan identificar el plan o política criminal y las responsabilidades de los cómplices,</p> <p>(iv) Facilitación en cuanto a reubicación, incluso con respecto a los familiares.</p> <p>(i) <i>Liberación:</i></p> <p>(i) La liberación temprana o el cumplimiento de cualquier sentencia de la Corte en un País acordado (salvo que imperen intereses de justicia adversos),</p> <p>(ii) Otorgamiento de algún tipo de condición de residencia, una vez finalizadas las actuaciones judiciales (asilo u otro).</p> <p>(j) <i>Otras medidas:</i></p> <p>(i) Programas especiales que den a conocer al público las recompensas por información conducente a detenciones,</p> <p>(ii) Recursos disponibles para fuentes sensibles en la etapa de rastreo.</p>
Aislamiento de fugitivos	<p>53. El supuesto de que los efectos positivos en la búsqueda de individuos en libertad podría lograrse aislándolos se basa esencialmente en el hecho de que las órdenes de detención no ejecutadas igualmente podrían producir el efecto de modificar de manera sustancial la condición legal de la persona buscada, restringiéndole su libertad de movimiento dentro de las fronteras del</p>	<p><b>Recomendación 3</b></p> <p>Se recomienda que las políticas de marginación de fugitivos se apliquen únicamente en el marco de estrategias individualizadas que tomen en cuenta principalmente las perspectivas de ejecutar las órdenes de detención en el corto plazo mediante operaciones</p>	<p>(e) <i>Órdenes de detención no selladas</i> sólo como último recurso, cuando las operaciones no puedan ser realizadas en secreto,</p> <p>(f) <i>Sanciones, es decir inclusión de fugitivos en las listas pertinentes,</i></p> <p>(g) <i>Evitación de contactos no esenciales, con</i></p>

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>estado de residencia o de otros estados no colaboradores. Como resultado de lo anterior, un “paria internacional” también tendría una capacidad reducida de ser considerado un interlocutor creíble en conversaciones relevantes, inclusive en negociaciones de paz. La creación de un entorno hostil alrededor del fugitivo aumentaría las perspectivas de que las condiciones que afectan negativamente la ejecución de una orden de detención con el tiempo se debilitarían lo suficientemente como para hacer que la detención fuera posible.</p> <p>54. Sin embargo, tal como lo demuestran los casos seleccionados más arriba, este enfoque puede producir efectos positivos sólo desde una perspectiva de largo plazo, en tanto que los individuos en libertad continuarían representando una amenaza y un obstáculo para el logro de la paz y de la estabilidad en las zonas afectadas, como también evitar la retribución y reparación para las víctimas.</p> <p>55. La consideración con respecto a adoptar políticas de aislamiento debería contemplar una evaluación acerca de la calidad y condición del fugitivo, los resultados que se espera conseguir en el corto y largo plazo, como también los efectos políticos y operacionales de dichas políticas.</p> <p>56. Las ventajas del aislamiento son visibles más que nada en aquellos casos en que los retos para lograr una detención dependen de lo siguiente:</p>	<p>técnicas, y sin revelar la existencia de la orden restrictiva. En aquellos casos en que no pareciera ser posible, deberían aplicarse sanciones y evitar los contactos no esenciales, y los actores relevantes podrían considerar la posibilidad de facilitar un mecanismo de vigilancia del cumplimiento de dichas políticas.</p>	<p>un mecanismo de auto-vigilancia llevado a cabo por los Estados,</p> <p>(h) <i>Actuaciones judiciales</i>, es decir, dentro de las estrategias pertinentes, considerar lo siguiente:</p> <p>(i) Llevar a cabo la confirmación de cargos in absentia – cuando las órdenes de detención hayan estado pendientes por un período de tiempo prolongado;</p> <p>(ii) Remisiones conjuntas por parte del país donde existe la situación y Estados vecinos; y</p> <p>(iii) No notificar las órdenes de detención al Estado en cuestión, hasta que el acusado esté firmemente posicionado en un alto escalafón de poder.</p>
	<p>(c) El alto cargo que ocupan los individuos. En estos casos (por ejemplo, Jefes de Estado, Ministros, militares de alto rango) se espera que el aislamiento provoque con el tiempo una disminución de la autoridad de que gozan los fugitivos. A su vez, ello erosionaría progresivamente la base de apoyo de los individuos, a medida que sus círculos internos o adherentes políticos se comienzan a dar cuenta de que los fugitivos a la larga se convertirán en un lastre, más que en un beneficio. En el mediano a largo plazo, lo anterior podría redundar en que suelten las garras del poder, y finalmente en que los fugitivos sean derrocados del poder. Como consecuencia, se eliminarían obstáculos importantes para llevar a cabo la detención, siempre y cuando se mantenga una presión adecuada sobre el Estado donde está ubicado el fugitivo,</p>		
	<p>(d) La existencia de redes militares de apoyo, como ocurre con los grupos</p>		



Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>armados. La eliminación del terreno de la fuerza armada que le otorga seguridad a los fugitivos puede verse facilitada mediante operaciones militares, medios técnicos (por ejemplo, facultando a las poblaciones afectadas para que se comuniquen de manera oportuna), y la recompensa por programas de justicia.</p> <p>57. No obstante, el aislamiento de los fugitivos también podría traer consigo desventajas y, en particular, el riesgo de que se pierdan oportunidades importantes de llevar a cabo las detenciones. Como objetivo último de una orden de detención y de técnicas y políticas de apoyo es que el individuo buscado sea aprehendido y puesto ante la justicia, se debería, en primer lugar, intentar lograr resultados manteniendo las operaciones en estricto secreto. En tal sentido, medidas tales como limitar la capacidad del acusado de viajar y hacer evidente la presión de las operaciones de detención podría efectivamente retrasar la ejecución de las detenciones. Los fugitivos se verían obligados a reforzar su ocultamiento o escudarse dentro de la seguridad del entorno donde tienen firmemente cogidas las riendas de su poder, ya sea debido a redes de apoyo políticas, militares, económicas o de otra índole. De igual manera, las restricciones de admisión quizás no resulten eficaces, en el caso de que se dispusiera de identidades falsas.</p> <p>58. Al sopesar estos elementos opuestos, la aplicación de una política de aislamiento de fugitivos pareciera estar sujeta a lo siguiente:</p> <p>(c) Debería procurarse efectuar las detenciones en primer lugar y primordialmente como operaciones técnicas. Las posibilidades de ejecución podrían incrementarse si las órdenes de detención se mantuvieran bajo sello,</p> <p>(d) En aquellos casos en que el imputado ocupara los escalafones más altos de poder, evitar notificar la orden de detención a ese Estado, aun cuando habitualmente sería aquel en el cual radica la obligación de detener y entregar. Mientras la situación política en terreno no esté preparada para un cambio y sea evaluada dentro del proceso de consulta pertinente, es posible que la notificación de órdenes restrictivas dé prioridad a otros Estados, con lo cual se podrían aprovechar las oportunidades de llevar a cabo la detención.</p>		
Apoyo	70. La práctica actual de abordar	<b>Recomendación 4</b>	(d) Política y diplomática, incluyendo

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
político	<p>instancias de falta de cooperación principalmente en la etapa de cumplimiento de las solicitudes de la Corte es un proceso que exige grandes esfuerzos por parte de diversos actores, presenta un resultado incierto, y crea el potencial para casos que crean divisiones entre los Estados y la Corte, como también dentro de la Asamblea.</p> <p>71. El apoyo multifacético al mandato de la Corte por parte de diferentes actores a nivel nacional e internacional ofrece importantes sinergias que tienen el potencial de multiplicar la eficacia de los esfuerzos. El apoyo político y el compromiso diplomático deberían ser lo más estructurados como sea posible, y los aportes de la sociedad civil deberían incorporarse oportunamente al proceso con el propósito último de lograr la ejecución de las órdenes de detención. Desde este mismo punto de vista, deberían identificarse y abordarse los obstáculos legislativos u otros a la cooperación de parte de los Estados Partes, al nivel técnico, diplomático y político que corresponda, inclusive mediante un mecanismo de verificación apropiado. En el caso de las remisiones o de la aceptación de jurisdicción, los Estados deberían también asumir un compromiso proactivo suficiente como para satisfacer las solicitudes de cooperación.</p> <p>Con respecto a las remisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otras decisiones relevantes para la Corte (incluso el mantenimiento de la paz y las sanciones), pareciera ser que la ausencia de un mecanismo o procedimiento para su preparación y seguimiento en consulta con la Corte no apoya la eficacia de las decisiones tanto del Consejo como de la Corte. A cambio, el establecimiento de un procedimiento de esta índole permitiría definir las responsabilidades de la Corte y del Consejo, e identificar las modalidades, medios y demás condiciones que deben cumplirse para que las remisiones sean eficaces, incluso a través de la adopción de un lenguaje más claro en las resoluciones, según corresponda. De igual manera, dado que las remisiones van dirigidas a la Fiscal, es sólo la Fiscal la que ha estado informando al Consejo con respecto a los avances en las situaciones correspondientes. Estos arreglos son parte del mandato independiente de la Fiscal en lo que respecta a investigación y enjuiciamiento. No obstante, debería considerarse si, sobre la base del Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Corte, los distintos asuntos relacionados con la implementación de las remisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deberían ser abordados, en cambio, por quienes asumen las responsabilidades pertinentes dentro del régimen del Estatuto de Roma, por invitación. Por consiguiente,</p>	<p>74. Se recomienda adoptar un enfoque dual que contemple medidas estructuradas e integradas de índole política y diplomática que aborden el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Estatuto de Roma, primero en la etapa preventiva (vigilancia del cumplimiento de las medidas), y luego a nivel de instancias específicas en que parezca que las solicitudes de la Corte han sido rechazadas.</p>	<p>(i) Declaraciones y compromisos públicos, en la ONU y otros organismos multilaterales,</p> <p>(ii) Contactos directos (bilaterales) o indirectos, formales o informales, con los Estados pertinentes, con el fin de facilitar la ejecución de las órdenes de detención, y en apoyo a los Estados dispuestos a hacerlo,</p> <p>(iii) Consultas multilaterales informales,</p> <p>(iv) Inclusión en la agenda de diálogo bilateral y multilateral,</p> <p>(v) Redacción en las declaraciones de las sesiones de "Debate General" de la AEP;</p> <p>(vi) Desarrollo de políticas nacionales o multilaterales a favor de la Corte,</p> <p>(vii) Gestiones diplomáticas y convocatorias al Embajador del Estado correspondiente,</p> <p>(viii) cláusulas a favor de la Corte en los acuerdos pertinentes,</p> <p>(ix) asuntos del Consejo de Seguridad, incluidos los siguientes:</p> <p>e. Un proceso consultivo en materia de preparación e implementación de remisiones y otras decisiones, identificando condiciones que deben cumplirse para que las remisiones sean eficaces, incluso a través de la adopción de un lenguaje de resolución más claro, según corresponda;</p> <p>f. Mandatos de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para incluir asistencia para la ejecución de las órdenes de detención, cuando corresponda;</p> <p>g. Informes del Presidente de la Corte sobre asuntos de índole institucional y judicial, como también del Presidente de la Asamblea sobre cuestiones políticas y de financiamiento;</p> <p>h. Sanciones acordes con los acontecimientos que han tenido lugar en el proceso de detención y entrega.</p>
			<p>(e) Medidas de aplicación</p> <p>(v) La aplicación de los procedimientos nacionales que</p>

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>aun cuando las remisiones van dirigidas al Fiscal, una vez que la situación se encuentra ante las Cámaras, pareciera ser que las responsabilidades que debe cumplir la Corte incluyen aquéllas de su Presidente, a quien podría exigírsele que mantenga informado al Consejo con respecto a avances en el plano institucional y judicial, tal como ha ocurrido en relación con los Presidentes de los tribunales especiales. Del mismo modo, los asuntos que recaen fuera del mandato exclusivo independiente de la Corte, incluso cuando se refieren a recursos y condiciones políticas para apoyar a la Corte, también parecería que recaen directamente dentro del mandato de la Asamblea y de su Presidente. Basado en la práctica del Consejo, al Presidente de la Asamblea también podría pedírsele que se dirija al Consejo, incluso a solicitud de un Estado Miembro y en nombre de la Asamblea de los Estados Partes. Finalmente, debería considerarse lograr una armonía eficiente entre los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas en situaciones que recaen dentro de la jurisdicción de la Corte y las exigencias que imponen las estrategias relativas a las detenciones y a la entrega.</p>		<p>permitan solicitudes de cooperación (detención y entrega) y la asistencia de la Corte,</p> <p>(vi) Aplicación de la legislación de complementariedad,</p> <p>(vii) Marco acordado, o mecanismo de verificación, para monitorear la capacidad de las medidas nacionales para responder a las solicitudes de cooperación,</p> <p>(viii) Compromiso concreto de los Estados para cooperar plenamente, en la preparación de remisiones o aceptación de la jurisdicción.</p> <p>(f) Rol de la sociedad civil</p> <p>(iii) Dentro de un mecanismo de alerta temprana, vigilar eventos a nivel regional y subregional, e intercambiar información con los actores presentes en la región,</p> <p>(iv) Utilizar las jurisdicciones nacionales para impulsar la ejecución de las órdenes restrictivas.</p>
Operaciones	<p>88. La práctica exitosa de los Tribunales subraya que el dirigir la búsqueda de fugitivos requiere profesionalismo y capacidad interna, una fuerte cadena de mando y una estructura ágil, capaz de interactuar con rapidez y generar confianza con los interlocutores que se encuentren en el campo. Las Unidades de seguimiento proporcionaron a las Fiscalías la capacidad de recopilar información independiente, así como de trabajar en el campo; ambas capacidades son fundamentales para lograr tanto la detención de fugitivos como la incautación de sus bienes, incluyendo la presentación de solicitudes bien desarrolladas a las autoridades locales. Como resultado, las operaciones dependen en un grado mucho menor de las autoridades locales, se facilita la interacción con éstas últimas, y se le proporciona al Fiscal información confiable para respaldar los contactos de alto nivel. El uso de la capacidad de seguimiento es fundamental para coordinarse con las agencias locales y realizar operaciones confidenciales de investigación, y dichas Unidades deberían establecerse como una posibilidad desde una etapa temprana para evitar que los sospechosos pasen a la clandestinidad. Las Unidades de Seguimiento son igualmente útiles en situaciones en las que el personal internacional se despliega en el terreno, así como en otras circunstancias en que los problemas dependen ya sea de la voluntad del Estado o de otras condiciones de seguridad y que necesitarían operaciones más discretas. La flexibilidad inherente que</p>	<p><b>Recomendación 5</b></p> <p>90. Se recomienda que todas las partes interesadas se concentren en las operaciones como el ámbito prioritario para lograr las detenciones. En el corto plazo, debería establecerse una Unidad de Rastreo profesional que rindiera cuentas directamente al Fiscal a través del Jefe de la División de Investigación. Por otra parte, deberían fortalecerse las operaciones mediante mecanismos mejorados de coordinación y colaboración a nivel técnico (autoridades policiales y procesales) y, de ser necesario y factible, con la asistencia de misiones de mantenimiento de la paz mandatadas para efectuar detenciones, o fuerzas multinacionales.</p>	<p>1. Actividades de seguimiento, mediante el establecimiento de una Unidad ágil en la División de Investigación, con notificación directa a la Fiscalía, métodos de trabajo flexibles y facultad de seguimiento financiero facilitado por los marcos jurídicos apropiados;</p> <p>2. Capacitación y equipamiento de la Policía, en particular mediante programas de asistencia internacional y recompensas especiales a los programas de justicia,</p> <p>3. <i>INTERPOL</i>: actividades de capacitación para las fuerzas de la policía nacional en los países de la posible ubicación de los fugitivos, así como para el personal de la Fiscalía; uso de difusiones rojas para todas los órdenes de detención no confidenciales, así como de difusiones; mejora de la comunicación conjunta, incluso con campañas y carteles públicos;</p> <p>4. <i>Asistencia técnica</i>, que se brindará en cada caso, para los sistemas nacionales que lo requieran, incluyendo el establecimiento de equipos mixtos de seguimiento o la realización de operaciones conjuntas;</p> <p>5. <i>Coordinación</i>. Establecimiento de mecanismos a nivel nacional e internacional para facilitar la tramitación de las solicitudes de la Corte, así como las prácticas de intercambio y de enlace entre la policía nacional, incluyendo una red de equipos de seguimiento existentes;</p> <p>6. <i>Intercambio de información</i> a nivel técnico;</p> <p>7. Actividades de <i>comunicación</i> para los responsables de tomar decisiones, a nivel diplomático y político;</p> <p>8. <i>Políticas</i>, incluyendo mantener las</p>

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>se requiere de las personas que realizan el seguimiento les permitiría realizar operaciones con las técnicas apropiadas, y no se espera que dichas técnicas generen los mismos problemas que se enfrentarían con procedimientos más formales. Sin embargo, el resultado de la recopilación de información pondría en manos del Fiscal argumentos fácticos para disipar la desinformación y los malentendidos con sus interlocutores en el plano político, ya sean dentro de los Estados sujetos a la obligación de cooperar, en el Consejo de Seguridad, o en cualquier organización que apoye o se oponga a la ejecución de las órdenes de detención. Las restricciones presupuestarias dentro de la Fiscalía podría exigir el establecimiento de una Unidad de Seguimiento mediante la transferencia de recursos entre las divisiones pertinentes.</p> <p>89. Otros elementos operativos para una estrategia de detención incluyen hacer uso de las oportunidades que ofrece la coordinación policial (incluyendo los activos de la INTERPOL), los mecanismos de coordinación a nivel nacional e internacional, grupos de trabajo conjuntos con la policía nacional; mantener las órdenes de detención en carácter confidencial y aprovechar la posible expansión de los mandatos de las fuerzas de paz.</p>		<p>órdenes de detención en carácter confidencial cuando sea posible, y preparación de solicitudes completas y listas para que las atiendan las autoridades locales;</p> <p>9. <i>Fuerzas armadas</i>, con la expansión de los mandatos de las fuerzas de paz, cuando sea posible.</p>
El proceso en el futuro	<p>91. Las recomendaciones presentadas en este informe sirvieron de base para el proyecto de Plan de acción elaborado por el Relator (Apéndice III), junto con las lecciones aprendidas y las medidas que sugieren (Apéndice II). Con base en el contenido del Plan de acción, no todas las medidas propuestas están listas al mismo nivel. En el Plan de acción también se incluye una hoja de ruta para las diferentes medidas.</p> <p>92. El enfoque inclusivo del informe requiere que algunas de las medidas propuestas sólo se consideren al momento de establecer estrategias marco específicas para las regiones, las situaciones y los casos. En específico, es necesario abordar las medidas como los incentivos para los Estados y las personas con dichas esas estrategias. Para ser eficaces, dichas estrategias marco necesitan establecerse mediante un proceso inclusivo que siga un modelo de asociación. Dicho proceso debe tomar en cuenta el papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en los diferentes contextos, y requiere la coordinación de los diferentes actores, así como el establecimiento de una base de colaboración, sin perjuicio a la protección de la confidencialidad, conforme a las respectivas órdenes judiciales de los mismos actores. Los Estados que no sean parte pero tengan influencia en el contexto, incluidos los miembros del Consejo de</p>	<p><b>Recomendación 6</b></p> <p>95. Se recomienda llevar a cabo el Plan de Acción mediante un proceso estructurado que contemple lo siguiente:</p> <p>6.1. Como un asunto prioritario, el establecimiento de una Unidad de Rastreo de la Fiscalía de la Corte, de la cual se encargaría en el corto plazo un Grupo de Expertos mandatados para asegurar que en la etapa de puesta en marcha de la Unidad de Rastreo, sus marcos jurídicos, estructuras, profesionalismo y prácticas se ajusten lo más estrictamente posible a las prácticas exitosas y consolidadas que han implementado las jurisdicciones nacionales e internacionales;</p> <p>6.2. Estrategias específicas consolidadas, aplicables a las distintas regiones, situaciones y causas, que ofrezcan un marco que permita aplicar las medidas pertinentes a la estrategia de detención, según corresponda. Dichas estrategias marco deberían establecerse mediante un proceso configurado como una asociación, que incluya a todos los actores relevantes y se lleven a cabo de</p>	<p>Establecimiento de:</p> <p>1. Una Unidad de Seguimiento dentro de la División de Investigación de la Fiscalía, elaborada por</p> <p>(i) Un grupo de Fuerzas Especiales de Expertos,</p> <p>(ii) Un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL);</p> <p>2. Estrategias consolidadas para cada región, situación y caso, de forma inclusiva y procesadas y aplicadas en colaboración, y deben tomar en cuenta el papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en los diferentes contextos. Este proceso debe incluir:</p> <p>(i) Una red de centros de coordinación identificados por todos los actores;</p> <p>(ii) Una orientación a regiones y situaciones específicas en la AEO, y a casos específicos en la Fiscalía.</p> <p>(iii) Un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL).</p> <p>3. Un mecanismo de seguimiento de la Asamblea, incluyendo un centro de coordinación y un <i>Relator Especial</i> experto.</p>

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>Seguridad, deben participar de manera constructiva y proactiva en las estrategias marco. La preparación de las estrategias marco debe coordinarse a través de una red de centros de coordinación identificados por todos los actores relevantes, con distintos dirigentes para las regiones y estrategias específicas para cada situación (AEP) y para cada caso (Fiscalía). También debe establecerse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL).</p> <p>93. Tras la prioridad identificada en la zona de operaciones, debe establecerse una Unidad de Seguimiento de la Corte ("Unidad") a corto plazo, con una estructura mínima que consiste en un Jefe de Unidad, dos investigadores en campo, un intérprete, un analista y un revisor financiero; los últimos dos deberán encontrarse en la Sede.</p> <p>Para establecer la Unidad, a las Fuerzas Especiales de Expertos ("Fuerzas Especiales") se les debe ordenar la preparación de todos los elementos organizativos necesarios, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(g) El marco jurídico y de garantías apropiadas, incluidos los reglamentos, las instrucciones para las prácticas, las directrices, los métodos básicos de trabajo y los acuerdos con los Estados territoriales y Estados asociados pertinentes,</li> <li>(h) El organigrama y la estructura,</li> <li>(i) Cualquier revisión de la estructura de la Fiscalía que sea necesaria para garantizar la dotación de personal de la Unidad, la coordinación con la DJCC, y las líneas directas de notificación al Fiscal, a través del Jefe de Investigaciones,</li> <li>(j) Las consecuencias presupuestarias y cualquier medida de financiamiento complementaria,</li> <li>(k) Las descripciones de los puestos laborales, y la conducción de la contratación para los puestos en la Unidad,</li> <li>(l) La recopilación de las prácticas pertinentes de jurisdicciones nacionales e internacionales.</li> </ul> <p>Mientras que las Fuerzas Especiales deberán establecerse dentro de la Fiscalía, también es crucial que en la fase de puesta en marcha se garantice que se mantendrán las experiencias exitosas y consolidadas de los Tribunales internacionales. Como consecuencia de ello, las Fuerzas Especiales deben incluir personal que actual o anteriormente haya estado empleado dentro de los Tribunales internacionales (TPIY, TPIR, TESL), con puestos como Director de Investigaciones u Operaciones, Directores de Equipo, y</p>	<p>manera colaborativa, tomando especialmente en consideración el rol de los Estados y de las organizaciones internacionales en los distintos contextos, y sin perjuicio de la protección de información confidencial. Los Estados no Partes que ejercen una influencia en el contexto, incluso los Miembros del Consejo de Seguridad, deberían participar de manera constructiva y proactiva en estas estrategias. Todos los actores relevantes deberían identificar a coordinadores nacionales para los efectos de establecer y llevar a cabo las estrategias, con la coordinación principal en materia de estrategias específicas para determinadas regiones y situaciones en la Asamblea y en relación con las estrategias específicas para determinadas causas en la Fiscalía de la Corte. Debería preverse también la creación de un mecanismo de consulta con los Fiscales actuales y anteriores de las jurisdicciones internacionales;</p> <p>6.3. Dentro de las funciones de supervisión de la Asamblea, debería contemplarse un seguimiento de cerca del proceso del cual se encargaría un Coordinador Nacional y un Relator Especial, a fin de contribuir, según corresponda, a las iniciativas de seguimiento por parte de los distintos actores, vigilar el avance y preparar cualquier acción adicional que deba llevar a cabo la Asamblea a fin de asegurar que las estrategias relativas a las detenciones se cumplan de manera eficiente y eficaz.</p>	

Área	Lecciones aprendidas	Recomendaciones	Medidas
	<p>Coordinadores de Recursos Humanos Confidenciales. Las Fuerzas Especiales también deben contar con el personal pertinente de la Subdirección de Apoyo a las Investigaciones sobre Fugitivos de la INTERPOL y otras unidades especializadas (Subdirección de Crímenes de Guerra y Genocidio, Subdirección de Anticorrupción y Delitos Financieros), así como equipos dedicados dentro de las autoridades nacionales. Los expertos de las Fuerzas Especiales deben provenir de las Instituciones de origen y no gozarán de sueldo, pero cuando sea necesario se reembolsarán los gastos o se les pagará por día. A nivel estratégico también debe establecerse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales (TPIY, del TPIR, TESL).</p> <p>94. Dado el objetivo limitado y los cronogramas asignados al Relator, será necesario tomar mayores medidas para dar seguimiento a cualquier plan de acción adoptado. En específico, su aplicación requerirá que todos los agentes pertinentes establezcan sus propios procesos internos, manteniendo estricta coordinación para alcanzar los objetivos consignados en el Plan. Esto se aplica tanto a nivel estratégico (estrategias específicas) como a las medidas de ejecución. En ese sentido, la AEP debería considerar seguir de cerca el proceso con un mecanismo apropiado, a fin de garantizar que el proceso esté coordinado y siga siendo coherente con los objetivos asignados por el Plan, y que las estrategias se establezcan y apliquen de manera orientada a los resultados. Este mecanismo debe incluir tanto un centro de coordinación como un orden de un especialista para que se contrate a un <i>Relator Especial</i>.</p>		

## Apéndice III

### Proyecto de Plan de acción sobre las estrategias de detención

#### I. Marco

##### A. Antecedentes

1. En su duodécimo periodo de sesiones (2013), la Asamblea de los Estados Partes ("la Asamblea") reconoció que la capacidad de la Corte Penal Internacional ("la Corte") para lograr su autoridad se ve afectada negativamente por la no ejecución prolongada de sus solicitudes de cooperación, en particular cuando se trata de la detención y entrega de personas sujetas a las órdenes de detención ("fugitivos"). En ese sentido, la Asamblea decidió examinar medidas concretas para garantizar las detenciones de forma estructurada y sistemática, con base en la experiencia desarrollada en las jurisdicciones nacionales e internacionales. Con ese fin, la Asamblea aprobó un documento conceptual y decidió que para su decimotercer periodo de sesiones (2014) desarrollaría un instrumento operativo para mejorar la perspectiva de que las solicitudes de detención y entrega de la Corte se ejecuten de manera expedita.<sup>1,2</sup>

2. El análisis de las prácticas de las jurisdicciones pertinentes y la lección aprendida se reflejan en el Informe sobre estrategias de detención (en adelante, el "Informe")<sup>3</sup>, que identifica las medidas concretas que tendrían un efecto positivo en el logro de detenciones y entrega de fugitivos, previniendo y rectificando los casos en que el Tribunal no ejecute las órdenes restrictivas. Estas medidas y su justificación en el informe son la base del Plan de acción, que incluye estrategias, procesos, objetivos y plazos para establecer y poner en práctica estas medidas, identificando también el papel de los diferentes actores.

##### B. Fundamentos legales

3. Los fundamentos legales para el Plan de acción son las funciones de dirección y supervisión de la Asamblea, que se ejercen con el fin de facilitar la cooperación de los Estados Parte y demás Estados, de conformidad con la obligación de cooperar con la Corte, y evitar los casos de falta de cooperación.<sup>4,5</sup> El Plan de acción está abierto a la participación de otros actores relevantes (Sección II.E), según su voluntad y colaboración.

##### C. Objetivo

4. El Plan de acción es la estrategia de detención de la Asamblea de los Estados Partes, y está orientada a los resultados para garantizar el pleno cumplimiento de las solicitudes de la Corte para la ejecución de sus órdenes restrictivas.

5. El objetivo del Plan de acción es garantizar que se lleven a cabo iniciativas apropiadas y se realicen las acciones correspondientes, de manera que las personas sujetas a las órdenes de detención de la Corte sean aprehendidas y entregadas.

6. Con dicho propósito, las medidas contenidas en el Plan de acción abordan tanto la dimensión jurídica de las obligaciones de cooperación con la Corte como las actividades operativas necesarias para aprehender a los fugitivos.

<sup>1</sup> ICC-ASP/12/36, *Informe de la Mesa sobre cooperación*, Anexo IV, *Estrategias de detención: hoja de ruta y documento de concepto*.

<sup>2</sup> ICC-ASP/12/Res.3, *Cooperation*, párr. 2-5.

<sup>3</sup> ICC/ASP/13/29/Add.1. Informe sobre cooperación, párr. 2 a 5.

<sup>4</sup> Artículo 112(2)(b), (c) y (g).

<sup>5</sup> *Ibidem*, letra (f).

## **D. Estructura**

7. La estructura y el contenido del Plan de acción proporcionan a los actores pertinentes un marco global para coordinar sus acciones encaminadas a establecer las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de la estrategia de detención de la Asamblea.
8. El contenido del Plan de acción se incluye en las siguientes secciones:
  - II. Estrategias específicas
  - III. Medidas
  - IV. Coordinación
  - V. Hoja de ruta

## **II. Estrategias específicas**

### **A. Concepto**

9. La solicitud de cooperación para la ejecución de las órdenes de detención emitidas por la Corte convoca a los Estados para que se obliguen a colaborar y realicen las acciones requeridas (detención y entrega). Como resultado, el cumplimiento de la obligación y el logro de los objetivos depende tanto de la capacidad del sistema jurídico de un Estado para responder a la solicitud de cooperación, como de los retos operativos y políticos que puedan surgir en la fase de ejecución. Si dichos retos no se consideran en una fase anterior, pueden afectar sustancialmente el resultado de la solicitud de cooperación, y en ese caso puede volverse necesario que la voluntad y la capacidad de detención y entrega se aborden en escenarios desfavorables que fomenten la no cooperación, con el potencial de crear división entre los miembros del Estatuto de Roma y los actores externos.

10. La estrategia de detención de la Asamblea sigue un enfoque integral, mediante la identificación de medidas que aborden la obligación de cooperar tanto antes de que se emita una solicitud específica, como el momento en que se materializan los resultados negativos de una solicitud de cooperación. Las medidas para evitar o corregir las condiciones desfavorables para la ejecución, como se identifica en el Plan de acción, tienen implicaciones en el plano jurídico, político, diplomático y operativo, con un efecto diversificado que depende de distintas variables. Si bien algunas de estas medidas pueden aplicarse con políticas individuales según los diferentes actores, otras requieren la coordinación y colaboración de las partes involucradas en su aplicación. Por esta razón, la Asamblea debe establecer marcos adecuados, definidos de acuerdo con los diferentes contextos pertinentes para la ejecución de las órdenes de la Corte. En este contexto más amplio, se tendrán en cuenta las medidas prácticas también a la luz de las implicaciones de cooperación que podrían tener todos los elementos que influyen en la voluntad y la capacidad de los Estados, como los intereses políticos en torno a la situación, el perfil de los acusados y las relaciones interestatales.

### **B. Objeto**

11. La Asamblea y la Corte Penal Internacional deben establecer, en cooperación con los actores relevantes y de manera asociada, estrategias específicas consolidadas ("estrategias") aplicables a las diferentes regiones, situaciones y casos. Estas estrategias deben desarrollarse en relación con todas las investigaciones existentes o recién abiertas. Ninguna estrategia adoptada en función de este plan de acción debe limitar la capacidad de los actores pertinentes para establecer y aplicar nuevas estrategias y medidas que estime oportunas para apoyar la ejecución de las órdenes restrictivas de la Corte.

### **C. Objetivo**

12. El objetivo de las estrategias específicas es proporcionar marcos acordados para poner en práctica, según proceda, medidas concretas adecuadas dirigidas a garantizar que los fugitivos sean arrestados y entregados a la Corte.



## **D. Contenido**

13. Las estrategias abordarán los elementos que son relevantes para la ejecución de los órdenes de la Corte Penal Internacional para la detención y entrega de personas, incluyendo las condiciones políticas que afectan la voluntad de los actores pertinentes para cooperar con la Corte y los elementos técnicos que definen su capacidad para hacerlo.

## **E. Proceso**

14. El desarrollo del marco de estrategias específicas debe permanecer abierto para todos los interesados, incluidos los Estados que no sean Estados Partes, que estén dispuestos a participar en el proceso establecido de conformidad con el Plan de acción ("Estados interesados»), con base en la colaboración. Todos los agentes pertinentes deberían contribuir para el establecimiento de las estrategias.

15. Dicho proceso debe estar abierto a los siguientes actores relevantes:

- (a) La Corte,
- (b) La Asamblea,
- (c) Los Estados Partes y otros Estados relevantes,
- (d) Las Naciones Unidas, incluido el Secretario General, el Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios, y la Asamblea General,
- (e) Organizaciones internacionales y regionales con autoridad sobre asuntos relevantes para las funciones de la Corte, en particular sobre la justicia, la aplicación de la ley, la paz y la seguridad,
- (f) Otros actores, incluidas las ONG.

16. La participación de los distintos actores en el desarrollo de estrategias específicas de la región, la situación y el caso debe considerar su papel en el contexto pertinente. Los Estados que no sean parte pero que tengan influencia en el contexto, deben ser consultados e involucrados en el establecimiento de las estrategias, según el caso.

17. Se establecerá una lista de organizaciones y otros actores relevantes para el desarrollo de las estrategias específicas, y se mantendrá con el asesoramiento de la Corte.

18. La jerarquía para el establecimiento de las estrategias debe ser la siguiente:

- (a) La Asamblea, para las estrategias específicas para cada región y situación;
- (b) La Fiscalía de la Corte, para las estrategias específicas para cada caso.

## **F. Aplicación**

19. Las estrategias deben aplicarse en colaboración con los actores pertinentes, teniendo en cuenta tanto su función como su capacidad en el contexto. Para ello, se establece un mecanismo para garantizar la consulta y coordinación estrictas en los planos político y operativo (Sección IV).

## **G. Protección de la confidencialidad**

20. La participación de los diferentes actores tanto en el proceso inclusivo para el establecimiento de las estrategias como en la aplicación en colaboración debe ser sin perjuicio de la protección de la información confidencial. Algunas partes de las estrategias en particular podrían seguir siendo exclusiva responsabilidad de los diferentes actores, en función de sus requisitos de confidencialidad.

## **III. Medidas**

21. La lección aprendida que ha resultado de las jurisdicciones internacionales sugiere que las políticas de detención exitosas son resultado de la diversificación de las

herramientas disponibles para hacer cumplir las órdenes de detención, con base en la dimensión jurídica y práctica de los retos. Las claves para el éxito de las estrategias de detención han incluido dos elementos de naturaleza política (el papel de los Estados, de las Naciones Unidas, y de las políticas de condicionalidad) y operativa (la coordinación y la cooperación, las unidades de seguimiento y la asistencia militar en el terreno).

22. La estrategia de detención de la Asamblea se basa en una combinación de elementos que hacen uso de la obligación legal de cooperar con la Corte y de los instrumentos operativos necesarios para las actividades de seguimiento y de detención que deben realizarse a través de estructuras profesionales y flexibles.

23. Las medidas establecidas en el Plan de acción se clasifican en función de su objetivo, ya que están destinadas, por una parte, al establecimiento de las condiciones para fomentar la voluntad de los Estados y las personas pertinentes y, por otra, a la promoción y ejecución de operaciones eficientes.

## **A. Incentivos a los Estados: políticas de condicionalidad**

24. La Asamblea, los Estados Parte y otros Estados pertinentes deberían considerar la aplicación de políticas de condicionalidad en cada caso y dentro del contexto de las estrategias específicas adoptadas, con el fin de utilizar como palanca la seguridad política de los intereses financieros de los Estados, en virtud de una obligación de cooperar en la aplicación de las órdenes de detención dictadas por la Corte. Se puede convocar a otros actores relevantes consultados para el establecimiento de las estrategias para que participen en su aplicación, según el caso.

25. La aplicación de las políticas de condicionalidad debe garantizar:

- (a) Una comunicación clara que incluya los resultados que podrían generar recompensas;
- (b) La coherencia de todos los asociados involucrados, a fin de evitar contramedidas tácticas por parte de los Estados solicitados;
- (c) Aplicación uniforme en situaciones similares, a fin de disipar las percepciones erróneas;
- (d) Una política sólida de sensibilización, dirigida a evitar manipulaciones.

26. Las estrategias específicas deberán conservar un grado suficiente de discreción con el fin de adaptar las políticas de condicionalidad a las circunstancias.

27. Los siguientes recompensas pueden incluirse en las estrategias específicas, según corresponda:

- (a) *La participación en las organizaciones regionales e intergubernamentales*, como Miembro, Observador o Candidato;
- (b) *La asistencia para la creación de facultades*, incluso para el desarrollo del Estado de Derecho;
- (c) La ayuda a la cooperación, con la excepción de la asistencia humanitaria, incluyendo
  - (vi) *Ayuda para el desarrollo*. Programas de apoyo al desarrollo económico, ambiental, social y político;
  - (vii) *Asistencia financiera*. Ayudas y préstamos financieros, incluidos los bilaterales y del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo de Inversiones;
  - (viii) *Asistencia económica*. Acuerdos de cooperación bilateral encaminados a brindar ayuda económica, concesiones comerciales, o a lograr un plan de ayuda a la deuda internacional;
  - (ix) *Asistencia militar*. Programas de asistencia militar, en forma bilateral y multilateral;

- (x) *Otros tipos de asistencia.* Cualquier otro programa de asistencia, en particular para la erradicación de cultivos y/o tráfico de drogas;
- (d) *Las medidas restrictivas (sanciones)* adoptadas conforme a las disposiciones de la autoridad internacional pertinente, con respecto a los Estados obligados a cooperar con la Corte, y dirigidas a su cumplimiento, incluidos los embargos y la congelación de bienes.

## B. Incentivos a las personas

28. La Asamblea, los Estados Partes y terceros Estados deben considerar el establecimiento y la aplicación de una combinación de elementos positivos y negativos que eviten que las personas sigan evadiendo la justicia, y que faciliten o incluso obliguen las entregas voluntarias y la colaboración con la Fiscalía, o que de otra manera contribuyan con las operaciones efectuadas por la jurisdicción internacional y las autoridades competentes para detener a los fugitivos.

29. Estos incentivos, incluyendo recompensas y sanciones específicas, deben establecerse con base en los siguientes criterios, con el objetivo de convertirse en un elemento fiable para evaluar sus posibles beneficios, en comparación con las desventajas de permanecer prófugo:

- (a) Definición previa;
- (b) Proporcionar un paquete integral, para que los individuos a quienes esté destinado puedan evaluar los beneficios;
- (c) Una comunicación clara que incluya el proceso y los resultados que podrían generar recompensas;
- (d) La inaplicabilidad en caso de que la detención se realice sin la cooperación de las personas afectadas;
- (e) Control de las expectativas también en la fase operativa.

30. Los Estados Partes y otros Estados relevantes, con el asesoramiento de la Corte, deben considerar el establecimiento y la aplicación de incentivos para las personas, incluso mediante la introducción de los cambios pertinentes en sus marcos jurídicos y métodos operativos, y de factores tales como ciertas medidas en las estrategias específicas.

31. Deben considerarse las siguientes medidas:

- (a) *Sanciones:*
  - (iv) La congelación de las prestaciones y los subsidios monetarios (por ejemplo, los salarios y las pensiones),
  - (v) La congelación de bienes, incluyendo cuentas bancarias (tanto en el contexto de un régimen internacional de sanciones o en el Estado de su nacionalidad o residencia),
  - (vi) Restricciones de admisión (prohibiciones de viaje y visas), en su caso, considerando la flexibilidad necesaria tanto por las operaciones, como por la necesidad de levantar dichas restricciones, en su caso;
- (b) *Detención*
  - (i) Asistencia durante actuaciones de la Corte (incluida la garantía de asistencia jurídica en los procedimientos nacionales antes de la entrega),
  - (ii) Contacto con familiares y facilitación de visitas (visitas pagadas, expedición de visas, servicios de comunicación, como teléfono y conexiones con audio y video), tanto en el centro de detención de la Corte como al momento de su liberación,
  - (iii) Retribución mínima durante su detención (pagada por los Estados pertinentes directamente o mediante un fondo).

- (c) *Penas*
  - (i) Circunstancias atenuantes (la fijación de un límite mínimo y máximo en la determinación de la pena),<sup>6</sup>
  - (ii) Reducción especial o conmutación de la pena, así como beneficios penitenciarios para quien colabore con la justicia o haya abandonado a sus asociados definitivamente (por ejemplo, al admitir sus responsabilidades, actuando de una manera unívoca incompatible con una intención criminal, y al renunciar a la violencia),
  - (iii) Circunstancias eximentes de responsabilidad penal<sup>7</sup> con base en la prevención de delitos y pruebas para identificar el plan o políticas criminales, y las responsabilidades de los cómplices,
  - (iv) Facilitación de la reubicación, incluidos los familiares.
- (d) *Liberación*
  - (i) Liberación anticipada o ejecución de cualquier sentencia de la Corte en un país acordado (a menos que existan intereses prevalecientes adversos de la justicia),
  - (ii) Concesión del estado de residente, al momento de terminación de las actuaciones (asilo u otro).
- (e) *Otras medidas:*
  - (i) Programas especiales que anuncien públicamente las recompensas por la información que conduzca a la detención,
  - (ii) Recursos disponibles para las fuentes confidenciales en la etapa de seguimiento.

### C. Aislamiento de fugitivos

32. La Asamblea, los Estados Parte y otros Estados, organizaciones pertinentes, así como la Corte, deben dar prioridad en sus propias estrategias, así como en las estrategias específicas establecidas después de este Plan de acción, a la aplicación a corto plazo de las órdenes de detención, en el nivel operativo y de forma estrictamente confidencial.

33. Cuando las circunstancias requieren un enfoque a un plazo mayor según el caso, la Asamblea, los Estados Parte y otros Estados pertinentes, así como la Corte, deberán considerar la posibilidad de adoptar y aplicar las políticas de marginación, dirigidas a reducir las condiciones que afectan la capacidad de los fugitivos para seguir prófugos.

34. Los actores relevantes deben incluir estas políticas en sus propias políticas, así como en las estrategias específicas establecidas de acuerdo con el presente Plan de acción. Un mecanismo de supervisión deberá revisar periódicamente la efectividad de las políticas adoptadas (Sección IV).

35. Las políticas de aislamiento deben basarse en la evaluación de las ventajas previstas de su aplicación, teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes, incluyendo:

- (a) La calidad y condición del fugitivo, por ejemplo, la posición en la clasificación civil o militar de un Estado, o la autoridad de facto sobre determinados territorios;
- (b) Los resultados esperados a corto y largo plazo, así como los efectos políticos y operativos de este tipo de políticas.
- (c) La disponibilidad de las operaciones militares encomendadas;
- (d) La disponibilidad de las oportunidades operativas para hacer cumplir las órdenes de detención, incluidos los medios técnicos (por ejemplo, permitir que las poblaciones

<sup>6</sup> Artículo 78 (1), Regla 145(2)(a)(ii) del RPE.

<sup>7</sup> Artículo 31(3) del Estatuto de Roma, Regla 80 RPE.

afectadas comuniquen oportunamente la presencia de fugitivos), y la recompensa para los programas de justicia.

36. Deben considerarse las siguientes medidas de aislamiento:
- (a) *Órdenes de detención no confidenciales*, que deberán utilizarse solo como último recurso, cuando las operaciones no puedan llevarse a cabo en secreto;
  - (b) *Sanciones*, es decir, la inclusión de los fugitivos en las listas correspondientes;
  - (c) *No utilización de los contactos no esenciales*, con un mecanismo de autoseguimiento llevado a cabo por los Estados;
  - (d) *Procedimientos*, es decir, dentro de las estrategias pertinentes, considerar:
    - (i) La realización de la confirmación de los cargos en rebeldía, cuando las órdenes de detención hayan estado pendientes durante un periodo prolongado;
    - (ii) Las remisiones conjuntas de los países con problemas y los Estados vecinos; y
    - (iii) La no notificación de las órdenes de detención en el Estado correspondiente, hasta que el acusado se encuentre en un nivel alto de las esferas del poder.

#### D. Respaldo político

37. La Asamblea, los Estados Partes, otros Estados y organizaciones pertinentes, incluidas las de la sociedad civil, deben seguir prestando y fortaleciendo su apoyo político y diplomático a la Corte, con el propósito de garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Estatuto de Roma y la Carta de las Naciones Unidas.

38. Este apoyo debe incluir la adopción de políticas e instrumentos internos pertinentes, así como la incorporación de elementos de éstos en el marco de las estrategias específicas, con el objetivo de proporcionar un procedimiento estructurado e integrado para impulsar la ejecución de las órdenes restrictivas de la Corte.

39. Debe haber medidas de apoyo político y diplomático que aborden el cumplimiento de las obligaciones de cooperación para las detenciones y entregas en la etapa preventiva, vigilando el cumplimiento de las medidas, y a nivel de instancias específicas en que se haya rechazado las solicitudes de la Corte.

40. El respaldo de los actores pertinentes en la estrategia de detención de la Asamblea debe incluir lo siguiente:

- (a) *Respaldo político y diplomático*,<sup>8</sup> incluyendo:
  - (i) Declaraciones y compromisos públicos,<sup>9</sup> en la ONU y otros organismos multilaterales,
  - (ii) Contactos directos (bilaterales) o indirectos, formales o informales, con los Estados pertinentes, con el fin de facilitar la ejecución de las órdenes de detención, y en apoyo a los Estados dispuestos a hacerlo,
  - (iii) Consultas multilaterales informales,
  - (iv) Inclusión en la agenda de diálogo bilateral y multilateral,
  - (v) Redacción en las declaraciones de las sesiones de "Debate General" de la AEP;
  - (vi) Desarrollo de políticas nacionales o multilaterales a favor de la Corte,<sup>10</sup>

<sup>8</sup> ICC-ASP/6/Res.2, Anexo II, 66 *Recomendaciones relativas a la cooperación (Recomendaciones)*, Recomendación 17; *Documento de concepto*, párr. 23(i) y (ii).

<sup>9</sup> *Ibidem*, Recomendación 48.

<sup>10</sup> Por ejemplo, Comisión de la UE, *Joint Staff Working Document - Toolkit for Bridging the gap between international & national Justice*, SWD (2013) 26 final, con fecha del 31 de enero de 2013.

- (vii) Gestiones diplomáticas y convocatorias al Embajador del Estado correspondiente,
- (viii) Cláusulas a favor de la Corte en los acuerdos pertinentes,<sup>11</sup>
- (ix) Asuntos del Consejo de Seguridad, incluidos los siguientes:
  - a. Un proceso de consulta para preparar y ejecutar las remisiones y otras resoluciones, que identifique las condiciones para que las remisiones sean efectivas, incluso mediante la adopción de una redacción de resolución más clara, según sea apropiado.
  - b. Las resoluciones de las fuerzas de paz de la ONU para incluir asistencia para la ejecución de las órdenes de detención, cuando corresponda;
  - c. Los informes del Presidente de la Corte sobre asuntos institucionales y judiciales, así como del Presidente de la Asamblea sobre cuestiones políticas y de financiamiento;
  - d. Las sanciones relacionadas con los avances en el proceso de detención y entrega, además de los informes normales para el Fiscal.
- (b) *Medidas de aplicación:*
  - (i) La aplicación de los procedimientos nacionales que permitan solicitudes de cooperación (detención y entrega) y la asistencia de la Corte,
  - (ii) Aplicación de la legislación de complementariedad,
  - (iii) Marco acordado, o mecanismo de verificación, para monitorear la capacidad de las medidas nacionales para responder a las solicitudes de cooperación,
  - (iv) Compromiso concreto de los Estados para cooperar plenamente, en la preparación de remisiones o aceptación de la jurisdicción.
- (c) *Papel de la sociedad civil:*
  - (i) Dentro de un mecanismo de alerta temprana, dar seguimiento a los eventos a nivel regional y subregional, e intercambiar información con los actores presentes en la región,
  - (ii) Utilizar las jurisdicciones nacionales para impulsar la ejecución de las órdenes restrictivas.

## E. Operaciones

41. La asamblea, los Estados Partes, la Corte, otros Estados pertinentes y las Organizaciones Internacionales deben concentrar sus respectivas actividades de apoyo a la ejecución de las órdenes de detención de la Corte, dando prioridad a las operaciones profesionales, incluso a través de la valoración y el fortalecimiento de las capacidades existentes y los mecanismos de coordinación al nivel técnico de la policía y las autoridades judiciales, y estableciendo nuevas operaciones en caso necesario.

42. La Corte debe desarrollar, con carácter prioritario y a corto plazo, la facultad interna y profesional de llevar a cabo la búsqueda de fugitivos y sus bienes, en forma de Unidad de Seguimiento ("Unidad") que dependa directamente del Fiscal a través del Jefe de la División de Investigación, con el fin de:

- (a) Proporcionar una capacidad de seguimiento ágil y flexible, incluso en cuestiones financieras, que funcione sobre todo en el campo y pueda realizar las técnicas informales apropiadas.
- (b) Interactuar con rapidez y generar confianza con los interlocutores en el campo,
- (c) Reunir información independiente, y coordinar las actividades de las agencias locales y otras,

<sup>11</sup> Artículo 11(7) del Acuerdo de Cotonou de la UE.

- (d) Manejar operaciones de investigación confidenciales,
  - (e) Desarrollar las solicitudes que estén listas para su ejecución, para enviarlas a las autoridades locales,
  - (f) Apoyar los contactos de alto nivel de la Fiscalía sobre asuntos de no cooperación.
43. La Unidad debe establecerse con un proceso que garantice su congruencia con el mandato basado en las operaciones y la experiencia (Sección IV), e inicialmente debe tener una estructura sencilla. Su creación y funcionamiento deben estar respaldados por la reasignación de los recursos existentes, y los marcos jurídicos apropiados.
44. El respaldo de los actores pertinentes a las operaciones de la Corte debe incluir lo siguiente:
- (a) *Capacitación y equipamiento de la Policía*<sup>12</sup>, incluidos los programas de asistencia internacional sobre técnicas y métodos, tecnología y personal, así como recompensas especiales a los programas de justicia,
  - (b) *INTERPOL*: actividades de capacitación para las fuerzas de la policía nacional en los países de la posible ubicación de los fugitivos, así como para el personal de la Fiscalía; uso de difusiones rojas para todas los órdenes de detención no confidenciales, así como de difusiones; mejora de la comunicación conjunta, incluso con campañas y carteles públicos;
  - (c) *Asistencia técnica*, que se brindará en cada caso, para los sistemas nacionales que lo requieran, incluyendo el establecimiento de equipos mixtos de seguimiento o la realización de operaciones conjuntas;<sup>13</sup>
  - (d) *Coordinación*. Establecimiento de mecanismos a nivel nacional e internacional para facilitar la tramitación de las solicitudes de la Corte, así como las prácticas de intercambio y de enlace entre la policía nacional, incluyendo una red de equipos de seguimiento existentes;
  - (e) *Intercambio de información a nivel técnico*;<sup>14</sup>
  - (f) Actividades de *comunicación* para los responsables de tomar decisiones, a nivel diplomático y político;<sup>15</sup>
  - (g) *Políticas*, incluyendo mantener las órdenes de detención en carácter confidencial cuando sea posible, y preparación de solicitudes completas y listas para que las atiendan las autoridades locales;
  - (h) *Fuerzas armadas*, con la expansión de los mandatos de las fuerzas de paz, en su caso.

#### IV. Coordinación

45. La Asamblea debe promover una estricta coordinación y consulta de todos los agentes pertinentes para las medidas de este Plan de acción, incluidos los mecanismos establecidos en esta Sección.

46. El objetivo de los procesos de coordinación y consulta es garantizar que la estrategia de detención de la Asamblea reciba el respaldo del mayor número de actores relevantes, con el objetivo de aumentar su aplicación efectiva. Tales procesos deben llevarse a cabo en colaboración, en el pleno respeto de los mandatos independientes de todos los participantes y sin perjuicio de sus prerrogativas soberanas ni de las obligaciones de confidencialidad, en su caso.

<sup>12</sup> *Recomendaciones*, Recomendación 20; Documento de concepto, párr. 23(iii).

<sup>13</sup> *Documento de concepto*, párr. 23(iv).

<sup>14</sup> *Ibidem*, y párr. 23(v); *Recomendaciones*, Recomendaciones 21 y 59.

<sup>15</sup> *Ibidem*, Recomendación 59; *Documento de concepto*, párr. 23(vi).

## **A. Centro de Coordinación y Relator Especial de la Asamblea**

47. La Asamblea debe garantizar que la aplicación de este Plan de acción siga siendo coherente con su objetivo, y que se oriente a los resultados. Para ello, la Asamblea debe supervisar de cerca el proceso de conformidad con el presente Plan de acción a fin de contribuir, según proceda, con las iniciativas de seguimiento por parte de los diferentes actores, supervisar los avances y preparar cualquier otra acción requerida de la Asamblea para garantizar que las estrategias de detención se apliquen de manera eficiente y eficaz.

48. La Mesa de la Asamblea establecerá dentro de su Grupo de Trabajo de La Haya:

- (a) Un Centro de Coordinación sobre las estrategias de detención, que deberá brindar asistencia para garantizar la coordinación y la coherencia efectivas de la aplicación de las políticas y estrategias,
- (b) Un Relator Especial para las estrategias de detención, que preparará adecuadamente los proyectos y actividades de la Asamblea para la aplicación del presente Plan de acción.

49. Aunque el Centro de Coordinación y el Relator Especial de la Asamblea realizan dos funciones distintas, la Mesa podrá decidir que tales funciones las lleve a cabo el mismo perfil adecuado.

50. El Centro de Coordinación y el Relator Especial deberán mantener una lista abierta de los actores pertinentes en presente Plan de acción, establecer los métodos de trabajo adecuados y operar de acuerdo con los términos de referencia que la Mesa decida.

## **B. Red de Centros de Coordinación**

51. La Asamblea establecerá una red de Centros de Coordinación ("red") para las estrategias de detención. La red debe participar en el establecimiento, la aplicación y la revisión de las estrategias marco, así como en el seguimiento de los resultados de las políticas adoptadas.

## **C. Centros de Coordinación de actores nacionales y otros**

52. Todos los Estados Partes y los países con problemas deben designar un Centro de Coordinación nacional para las estrategias de detención. Se debe invitar a otros actores relevantes a designar un Centro de Coordinación para el mismo propósito.

53. Cada Centro de Coordinación se pondrá en contacto con el de la Asamblea, que pondrá a su disposición la información disponible proveniente de todas las fuentes pertinentes con el objetivo de buscar sinergias y mejorar la coordinación. Todos los Centros de Coordinación deben proporcionar al Centro de Coordinación de la Asamblea cualquier información disponible que pueda ser relevante para la aplicación de este Plan de acción.

## **D. Mecanismo de consulta**

54. Debe establecerse un mecanismo de consulta con los fiscales actuales y / o anteriores de los Tribunales internacionales, incluidos el TPIY, el TPIR y el TESL. El mecanismo de consulta debe ayudar a analizar las implicaciones del aprendizaje adquirido por los Tribunales a nivel estratégico, tanto para el establecimiento como para la aplicación de las estrategias específicas.

55. El Relator Especial determinará los métodos de trabajo del mecanismo de consulta y las contribuciones adicionales que podrían ser necesarias para garantizar que las estrategias específicas se apoyen en la experiencia pertinente.

## **E. Fuerzas Especiales de Expertos,**

56. La Corte debe establecer las Fuerzas Especiales de Expertos ("Fuerzas Especiales") con el propósito de establecer la Unidad de Seguimiento en la Fiscalía. A las Fuerzas



Especiales se les debe ordenar la preparación de todos los elementos organizativos necesarios para dicho fin, con base en las experiencias exitosas y consolidadas de las jurisdicciones nacionales e internacionales. Las órdenes para las Fuerzas Especiales deben incluir:

- (a) El marco jurídico y de garantías apropiadas, incluidos los reglamentos, las instrucciones para las prácticas, las directrices y los métodos básicos de trabajo,
- (b) El organigrama y la estructura,
- (c) Cualquier revisión de la estructura de la Fiscalía que sea necesaria para garantizar la dotación de personal de la Unidad, la coordinación con la DJCC, y las líneas directas de notificación al Fiscal, a través del Jefe de Investigaciones,
- (d) Las consecuencias presupuestarias y cualquier medida de financiamiento complementaria,
- (e) Las descripciones de los puestos laborales, y la conducción de la contratación para los puestos en la Unidad,
- (f) La recopilación de las prácticas pertinentes de jurisdicciones nacionales e internacionales.

57. Las Fuerzas Especiales deben incluir miembros con experiencia específica en operaciones de inteligencia o seguimiento, que actual o anteriormente hayan estado empleados dentro de los Tribunales internacionales (TPIY, TPIR, TESL), con puestos como Director de Investigaciones u Operaciones, Directores de Equipo, y Coordinadores de Recursos Humanos Confidenciales, así como miembros de equipos dedicados de las autoridades nacionales y el personal pertinente de la INTERPOL.<sup>16</sup>

58. Los expertos de las Fuerzas Especiales deben provenir de las Instituciones de origen y no gozarán de sueldo, pero cuando sea necesario se reembolsarán los gastos o se les pagará por día.

## **F. Métodos de trabajo**

59. El Centro de Coordinación y el Relator Especial (en lo sucesivo, "CC/IE") de la Asamblea deben garantizar que los métodos de trabajo que se utilicen en la aplicación de este Plan de acción sean ágiles y tengan el menor efecto financiero posible. Los contactos con la red de Centros de Coordinación, el mecanismo de consulta y otros agentes pertinentes deberán tener lugar con tecnología de la información y sistemas audiovisuales.

60. En su caso, se podrá convocar a reuniones de la red del mecanismo de consulta y otros actores pertinentes, con el fin de fomentar la aplicación del Plan de acción y mantener en estudio las estrategias y políticas adoptadas. Dichas reuniones se celebrarán al margen de los acontecimientos relevantes que tengan lugar en La Haya, en la Corte o en otras instituciones pertinentes.

61. Independientemente de los plazos indicados en la hoja de ruta de este Plan de acción, el Centro de Coordinación y el Relator Especial deben esforzarse por promover y lograr la pronta aplicación de las estrategias y de las medidas que conduzcan a resultados concretos de la estrategia de detención de la Asamblea.

## **G. Revisión**

62. La Asamblea deberá revisar el presente Plan de acción una vez al año, en función de los resultados concretos obtenidos en su aplicación.

<sup>16</sup> Subdirección de Apoyo a las Investigaciones sobre Fugitivos y otras unidades especializadas (Subdirección de Crímenes de Guerra y Genocidio, Subdirección de Anticorrupción y Delitos Financieros).

## V. Hoja de ruta

63. El Plan de acción sobre las estrategias de detención se aplicará conforme a los siguientes plazos y facultades:

### 2015

#### Enero-febrero

- (a) Nombramiento del Centro de Coordinación y Relator Especial (Mesa de la Asamblea),
- (b) Establecimiento de las Fuerzas Especiales de Expertos (Fiscalía);

#### Marzo

- (a) Establecimiento de los métodos de trabajo y el mecanismo de consulta (CC/IE),
- (b) Elaboración de la lista de los actores relevantes (CC/IE-Corte),
- (c) Proceso de contratación de la Unidad de Seguimiento;

#### Abril

- (a) Establecimiento de la Red de Centros de Coordinación (CC/IE),
- (b) Designación de Centros de Coordinación nacionales (Estados Parte y países con problemas).

#### Abril - Julio

- (a) Designación de Centros de Coordinación de los demás (todos los actores relevantes);
- (b) Preparación de la región, el problema y el caso específico (todos) para las estrategias marco;

#### Septiembre

- (a) Unidad de Seguimiento Contratada (Fuerzas Especiales / Fiscalía);

#### Septiembre - Noviembre

- (a) Evaluación para la aplicación de las medidas adoptadas en las estrategias marco (Todos);

#### Diciembre

- (a) Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la AEP / 14 (Mesa, CC/IE)

### 2016

- (a) Marco acordado, o mecanismo de verificación, para monitorear la capacidad de las medidas nacionales para responder a las solicitudes de cooperación (Mesa/Grupo de Trabajo de la Haya [GTH]),
- (b) Definición de un paquete de beneficios para promover la entrega voluntaria (Todos).

## Apéndice IV

### Métodos de trabajo: Aprendizaje brindado por el Relator

#### I. Antecedentes

1. Dentro de la revisión en curso de sus métodos de trabajo, la Asamblea ha examinado los beneficios de documentar las lecciones aprendidas sobre temas específicos que se ordenaron a los órganos auxiliares de la Mesa.<sup>1</sup> Como el cargo del Relator se ha introducido por primera vez en la práctica de la Asamblea con la orden de diseñar estrategias de detención, parece apropiado documentar las lecciones aprendidas para proporcionar una base para examinar más a fondo la posibilidad de utilizar cargos similares.

#### II. Base de experiencia

2. El cargo del Relator sobre las estrategias de detención se ha establecido con base en un documento conceptual y un plan de trabajo preparados por la misma persona, a quien después se nombró Relator, y ambos documentos fueron aprobados por la Asamblea.<sup>2</sup>

3. El documento conceptual ha representado el plan de trabajo para el Relator, pues contenía un esquema claro de los elementos que debían incluirse en el resultado esperado, es decir, tanto en el informe como en el proyecto del Plan de acción.

4. Puesto que la orden que se le dio al Relator fue que preparara un proyecto de Plan de acción con base en las prácticas existentes en las jurisdicciones nacionales e internacionales, el Plan se ha llevado a cabo a través de actividades informales, incluidos los contactos bilaterales y multilaterales. El Grupo de Trabajo de La Haya facilita la cooperación, y por ello se le ha mantenido informado sobre el proceso en curso y las medidas adoptadas. No se habían celebrado reuniones sobre el contenido de las estrategias de detención dentro del Grupo de Trabajo de La Haya, hasta que se presentaron a las delegaciones el informe y el Plan de acción adjunto. Sin embargo, se ha presentado un cuestionario para recopilar información de todos los Estados, para aclarar posibles dudas.

5. Como la orden específica requería inherentemente una investigación sobre el aprendizaje que han obtenido los diferentes actores, la metodología aplicada por el Informante ha incluido tres etapas distintas:<sup>3</sup>

- (a) Recopilación de información;
- (b) Análisis;
- (c) Redacción y presentación de informes.

6. En la etapa de recopilación de información, se realizaron encuestas y consultas, entre otros instrumentos:

- (a) Un cuestionario para todos los Estados,<sup>4</sup> con base en los elementos del documento conceptual avalado por la AEP;<sup>5</sup>
- (b) Un modelo para Tribunales Internacionales para comparar los resultados obtenidos en cada caso;
- (c) Entrevistas con los funcionarios pertinentes, sean actuales o anteriores, de los Estados y las organizaciones internacionales;

<sup>1</sup> ICC-ASP/12/59, *Informe de la Mesa: evaluación y racionalización de los métodos de trabajo de los órganos subsidiarios de la Mesa*, párr. 27(b): "La Mesa [...] agradece [que] los facilitadores salientes [...] elaboren un documento de su aprendizaje con las recomendaciones relativas al contenido y al proceso. Dicho aprendizaje también podría mejorar las directrices generales / guía del facilitador. Además, podría contener recomendaciones prácticas en materia de actuaciones y recomendaciones para la redacción de informes y acuerdos [...]".

<sup>2</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. 5: "aprueba el documento de concepto adjunto".

<sup>3</sup> ICC-ASP/13/29/Add. 1, *Informe sobre estrategias relativas a las detenciones*, párr. 21-25.

<sup>4</sup> Publicado el 30 de junio de 2014 en inglés, y el 11 de julio de 2014 en francés.

<sup>5</sup> ICC-ASP/12/Res.3, párr. 5: "aprueba el documento de concepto adjunto".

- (d) Participación en seminarios de orden público;<sup>6</sup>
- (e) Consultas con organizaciones no gubernamentales y miembros de la Academia;
- (f) Documentación de carácter confidencial;
- (g) Prácticas existentes de las jurisdicciones internacionales;<sup>7</sup>
- (h) Información disponible al público, incluida la documentación procedente de los Tribunales y las organizaciones internacionales, los libros y artículos, y otros.

### III. Aprendizaje

7. Con base en la experiencia del Relator, se puede extraer el siguiente aprendizaje:

#### A. Propósito

8. El objetivo del cargo del Relator debe ser la simplificación y racionalización de la labor del Grupo de Trabajo correspondiente de la Mesa, con miras a mejorar la eficiencia y la eficacia de los métodos de trabajo de la Asamblea. Cuando el tema lo requiera, el Relator también debe proporcionar sus conocimientos como base para los proyectos de decisión de la Asamblea. Con este fin, debe nombrarse al informante con base en su capacitación, y el informe que entregue debe reflejar su evaluación personal como especialista;

#### B. Objetivo

9. El cargo de Relator debe orientarse a los resultados, es decir, la orden conferida por la Mesa debe asignar un claro objetivo que debe alcanzarse dentro de un plazo determinado. El objetivo sería necesariamente redactar un informe, pero también puede comprender un resultado específico, como un proyecto de instrumento independiente u otra decisión que apruebe la Asamblea;

#### C. Plan de trabajo

10. El Relator debe cumplir con la orden recibida sin necesidad de convocar al Grupo de trabajo de la Mesa hasta una etapa tardía del proceso. Como resultado de ello, la labor del Informante debe comenzar con una base sólida, acordada previamente por los Estados Parte. El plan de trabajo del Relator debe incluir un resumen de los elementos que se abordarían con el resultado específico esperado (informe y cualquier proyecto de instrumento independiente u otra decisión), con una clara definición de los contenidos, procesos y plazos. Tal resultado también debe ser el fundamento para que la Asamblea decida si existe la necesidad de establecer el cargo de Informante y, como resultado, idealmente debe aprobarse junto con la orden que se le dé al Relator;

#### D. Métodos de trabajo

11. Al comienzo de su mandato, el Relator debe definir una metodología para lograr el resultado. Los métodos de trabajo del Relator deben incluir un esquema claro de las etapas previstas en el proceso, con los pasos que deben realizarse y las herramientas que se utilizarán, así como los interlocutores pertinentes para la orden. Las consultas también

<sup>6</sup> *Plenaria del seminario ENFAST* (European Network of Fugitive Active Search Teams), Bruselas, 17-18 de septiembre de 2014.

<sup>7</sup> ICTY-ICTR-SCSL-ECCC-STL, *Prosecuting Mass Atrocities: Lessons Learned from the International Tribunals*, ("Lessons Learned from the International Tribunals") lanzado el 1 de noviembre de 2012, trata de las detenciones en las Prácticas 68-72, párr. 336-356. Manual de ICTR-OTP: *The Tracking and Arrest of Fugitives from International Criminal Justice: Lessons from the International Criminal Tribunal for Rwanda*, junio de 2013 (distribución limitada) temas: el marco jurídico necesario para el seguimiento; la estructura y gestión de unidades especializadas para el seguimiento; las estrategias para el seguimiento; el manejo de las fuentes confidenciales; los programas de recompensas; las cuestiones de seguridad relacionadas con las operaciones de seguimiento; el compromiso con las autoridades nacionales.

deben tener lugar una vez finalizada la revisión de los elementos que formarían la base para el informe, según proceda;

## **E. Resultados**

12. El Relator debe mantener al Grupo de Trabajo informado sobre el proceso y los avances de la orden recibida, ya sea una vez al mes o en el plazo que se considere adecuado.

13. El informe final debe quedar bajo la responsabilidad exclusiva del Informante. Sin embargo, se presentará un proyecto de informe al Grupo de Trabajo y otros actores relevantes para que hagan comentarios finales, antes de su conclusión.

14. Cualquier otro resultado relevante que pueda proponerse en el informe, como cualquier decisión que deba adoptar la Asamblea como resolución independiente u otro instrumento, debe ser aprobado por el Grupo de Trabajo y presentarse por separado a la Mesa.

## **F. Relator y Relator Especial**

15. Con base en el propósito y el objetivo del cargo de Relator, es decir, para fomentar la eficiencia y la eficacia de los métodos de trabajo de la Asamblea, el cargo parece ser pertinente cuando no hay necesidad de llevar a cabo reuniones abiertas con los Estados Parte u otros participantes para informarles sobre la preparación de un informe o un análisis de expertos.

16. Se puede hacer una distinción en el cargo de Relator, con base en los temas que deben tratarse y en función de la necesidad de coordinar la información, o para proporcionar una evaluación de expertos, con el propósito de realizar una acción específica que deba adoptarse como instrumento o decisión.

17. En consecuencia, la Asamblea podría considerar, según sea el caso, el establecimiento de un cargo distinto de:

### **1. Relator**

18. Un Relator adecuado tendría la orden de analizar cierta cuestión en particular mediante la realización de consultas, procesos de monitoreo y recepción de sugerencias u otras aportaciones de las partes interesadas.

19. La selección de un Relator se dependerá de su capacitación, y podría llevarse a cabo siguiendo los criterios habituales dentro de los órganos subsidiarios pertinentes;

### **2. Relator especial**

20. El Relator Especial tendría la orden de analizar cierta cuestión particular como especialista, y dar una evaluación personal con base en una investigación, estudio o análisis, con el asesoramiento de los actores externos relevantes.

21. El Relator Especial debería contar con la experiencia específica requerida por el caso en particular. Cuando el perfil adecuado no esté disponible en las delegaciones, debe considerarse la posibilidad de buscarlo en otros sitios, por ejemplo, puede ocupar el puesto algún voluntario o contratarse a alguien como consultor.

## **G. Jerarquía**

22. Con base en el propósito y objetivo para los cargos de Informante e Informante Especial, así como en la evaluación personal contenida en su informe, ambos cargos deben rendir cuentas directamente a la Mesa y a la Asamblea.