

## DOCUMENTO INFORMATIVO DEL VRWG

# DE LA RETÓRICA A LA REFORMA

Fortaleciendo la Difusión y la Participación de las Víctimas en la CPI



© REDRESS. Formación sobre los derechos de las víctimas ante la CPI en Uganda.

JULIO 2025



Global Initiative  
Against Impunity  
for International Crimes  
and Serious Human Rights Violations



Cofinanciado por  
la Unión Europea

Esta publicación ha sido cofinanciada por la Unión Europea en el marco del proyecto Global Initiative Against Impunity. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la secretaría del VRWG y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. GARANTIZAR UNA DIFUSIÓN TEMPRANA DESDE LA FASE DE SITUACIÓN</b>	<b>6</b>
El coste de la difusión tardía a las víctimas	7
La falta de una difusión eficaz en la CPI: Un problema de definición	8
Recomendaciones	12
<b>2. GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN SÓLIDA Y SIGNIFICATIVA DE LAS VÍCTIMAS</b>	<b>14</b>
Enfoques restrictivos a la participación de las víctimas ante la CPI en las fases de situación, juicio y reparaciones	15
Recomendaciones	18
Obstáculos operativos a la participación	20
Recomendaciones	23
<b>3. APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES</b>	<b>25</b>
Recomendaciones transversales clave para todas las partes interesadas	25
Acciones prioritarias para los Estados Partes	26

# ABREVIATURAS

**AEP** – Asamblea de los Estados Partes

**CLR** – Representación Legal Común

**CLRV** – Representante Legal Común de las Víctimas

**CPI (o la Corte)** – Corte Penal Internacional

**IER (o la Revisión)** – Revisión de Expertos Independientes

**PAL** – Política de Asistencia Letrada

**LRV** – Representante Legal de las Víctimas

**OPCV** – Oficina Pública de la Defensa de las Víctimas

**EP** – Examen preliminar

**PIOS** – Sección de Información Pública y Difusión

**PTC** – Sala de Cuestiones Preliminares

**RoC** – Reglamento de la Corte

**RoR** – Reglamento de la Secretaría

**RPE** – Reglas de Procedimiento y Prueba

**ER** – Estatuto de Roma

**TC** – Sala de Primera Instancia

**TFV** – Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas

**VRWG** – Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Víctimas

# INTRODUCCIÓN

La Corte Penal Internacional (en adelante, “CPI” o la “Corte”) se erige como un faro de esperanza para las víctimas, no solo por su mandato de promover la rendición de cuentas por los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma, sino también porque contribuye a moldear el derecho penal internacional y su práctica. La CPI influye en el modo en que se busca justicia para estos graves crímenes a través de procedimientos nacionales, incluidos los basados en la jurisdicción universal, así como a través de diversos mecanismos de rendición de cuentas regionales, híbridos e internacionales. El personal de la Corte lo conforman personas dedicadas a cumplir su mandato y su compromiso con una justicia significativa y basada en los derechos. Con una posición única entre los tribunales internacionales, la CPI incorpora en su marco fundacional los derechos de las víctimas a participar y a solicitar reparaciones. Ante el aumento de las amenazas —ya sean sanciones, órdenes de detención contra sus funcionarios o un mayor alejamiento del multilateralismo—, la Corte debe ser protegida con la máxima urgencia y firme compromiso.

Proteger a la CPI implica, en parte, reconocer las áreas que requieren mejora y asumir con sinceridad que las víctimas de los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma (**ER**) no son meros receptores pasivos de justicia, sino titulares activos de derechos, como el derecho a recibir información, a contar con representación legal, a participar en los procedimientos y a solicitar reparaciones. Estos derechos son fundamentales para la legitimidad y eficacia de la CPI. Sin embargo, más de dos décadas después de que la Corte iniciara su labor, las víctimas siguen enfrentándose a un sistema fragmentado que no es capaz de responder a sus necesidades.

Este documento se centra en tres prioridades urgentes: la difusión temprana, enfoques coherentes e inclusivos de las Salas respecto a la participación de las víctimas y la eliminación de las barreras operativas que afecten a dicha participación. Aunque otras áreas, como la protección, siguen siendo críticas, las prioridades abordadas constituyen la base para garantizar la intervención con las víctimas desde el principio.

Según una serie de consultas con la sociedad civil, los Representantes Legales de las Víctimas (“**LRV**” por sus siglas en inglés) y las propias víctimas, este documento destaca tres áreas en las que la Corte no cumple con las expectativas. En primer lugar, las actividades de difusión temprana siguen estando infrafinanciadas y se llevan a cabo de forma incoherente. Las interpretaciones limitadas de los términos “situación” y “difusión” han retrasado la comunicación con las comunidades afectadas, en particular durante los exámenes preliminares (**EP**), cuando ganarse la confianza de las víctimas en la CPI es fundamental. En segundo lugar, los enfoques judiciales en materia de participación de las víctimas se han tornado restrictivos e incoherentes, lo que limita el derecho de las víctimas a ser escuchadas y a designar libremente a sus representantes legales. En tercer lugar, las barreras operativas y procedimentales, como la asistencia letrada tardía o inaccesible, los plazos rígidos y las ineficiencias administrativas, siguen obstaculizando una participación significativa.

La revisión en curso de la Estrategia de la Corte en relación con las víctimas (en adelante, “**Estrategia para las Víctimas**” o “**Estrategia**”) representa una oportunidad para cambiar el rumbo. Sin embargo, el lenguaje por sí solo no es suficiente. Un enfoque genuinamente centrado en las víctimas debe orientar tanto el contenido de la Estrategia como su implementación. Para ello, se requiere la coordinación entre todos los órganos de la CPI, una visión compartida sobre cómo actuar y unos pasos y objetivos claramente definidos que garanticen la operatividad de la Estrategia. Asimismo, también se requiere una financiación adecuada y el apoyo sostenido de los Estados Partes.

El Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Víctimas (“**VRWG**” por sus siglas en inglés), una red de 179 organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil que promueven los derechos e intereses de las víctimas ante la CPI, ha pedido de forma sistemática que se consulte directamente a las víctimas y a los supervivientes durante la revisión de la Estrategia. Sin embargo, hasta la fecha, la Corte no ha logrado entablar un diálogo significativo con quienes se ven directamente afectados. La falta de seguimiento de los compromisos asumidos socava la legitimidad de la Estrategia. De cara al futuro, la Corte debe reevaluar su enfoque y llevar a cabo las consultas que llevan recomendándose desde hace tanto tiempo.

Este documento ofrece recomendaciones concretas para apoyar una difusión eficaz y una participación significativa de las víctimas. La Corte debe adoptar una comprensión más amplia y coherente de los términos “situación” y “difusión” que permita la intervención con las víctimas desde la fase de EP. La difusión debe ser recíproca, desarrollarse en consulta con la sociedad civil y transmitirse a través de las lenguas locales y formatos inclusivos. La coordinación entre órganos debe mejorar, y las actualizaciones periódicas deben gestionar las expectativas y contrarrestar la desinformación. Las Salas deben garantizar la coherencia jurídica en la participación y representación, incluido el respeto a la elección de abogados por parte de las víctimas. También deben abordarse los obstáculos operativos mediante la plena aplicación de la Política de Asistencia Letrada (**PAL**) de 2024, una planificación presupuestaria flexible, procedimientos simplificados y plazos de participación normalizados y ampliados con las observaciones oportunas.

La aplicación de estas recomendaciones debe ser práctica, incluir objetivos alcanzables y contar con los recursos adecuados. Esto incluye fortalecer la capacidad interna, brindar apoyo al personal y establecer parámetros de progreso y herramientas de seguimiento adecuadas. Para recuperar la confianza pública, la Corte debe tratar los derechos de las víctimas como obligaciones básicas, y no como meras aspiraciones.

# 1. GARANTIZAR UNA DIFUSIÓN TEMPRANA DESDE LA FASE DE SITUACIÓN

“Para que la Corte pueda cumplir adecuadamente con su mandato, es imperativo que su función y actividades sean comprendidas y accesibles [...]. Las actividades de difusión e información pública en los países de situación son esenciales para fomentar el apoyo, la comprensión pública y la confianza en la labor de la Corte.”

– Sala de Cuestiones Preliminares I (“PTC” por sus siglas en inglés), Decisión sobre la información y la difusión [...], 13 de julio de 2018, Situación en el Estado de Palestina.

## Derecho de las víctimas a recibir información

Las víctimas tienen derecho a ser informadas adecuadamente sobre los asuntos que afectan a sus intereses en virtud del marco del Estatuto de Roma (ER).

Artículos 21 y 68(3) del ER, Reglas 13.1, 16(1)(a)-(b) y (2), 50(1), 92, y 96. Reglas de Procedimiento y Prueba (“RPE” por sus siglas en inglés); Reg. 87 del Reglamento de la Corte (“RoC” por sus siglas en inglés); y Reg. 5 *bis*, 6, 8, y 103(1) y (2) del Reglamento de la Secretaría (“RoR” por sus siglas en inglés).

El derecho de las víctimas a recibir información por parte de la CPI y a comunicarse con ella ha sido desarrollado por la **jurisprudencia** de la Corte en las situaciones de **Palestina** y **Myanmar**. Los **planes estratégicos** de la Corte y las **resoluciones de la Asamblea de los Estados Partes** (“AEP”) han reconocido la importancia de la difusión temprana, que también se destaca en la **Revisión de Expertos Independientes** (“IER” por sus siglas en inglés) y por parte de la **sociedad civil**, incluida la Federación Internacional por los Derechos Humanos (“FIDH”) y **Redress**.

La difusión temprana es esencial para garantizar que las víctimas puedan ejercer sus derechos de manera significativa en virtud del Estatuto de Roma. La Revisión de Expertos Independientes (en adelante, “IER” o la “Revisión”) ha señalado que la AEP ha pedido en reiteradas ocasiones que las actividades de difusión se lleven a cabo de forma oportuna, dado que una comunicación transparente fortalece el sentido de reconocimiento y justicia para las víctimas.

A pesar de ello, la difusión temprana sigue estando crónicamente infrafinanciada y se aplica de forma incoherente. Las consultas del VRWG con el personal de la Corte y los representantes de las víctimas confirman que la difusión significativa suele comenzar únicamente cuando la Fiscalía inicia una investigación, si es que lo hace. Con ello, se pone en entredicho la credibilidad de la CPI en cuanto a su compromiso con una justicia centrada en las víctimas.

Una causa central de esta deficiencia radica en el uso incoherente que la Corte hace de los términos “difusión” y “situación”, tanto entre sus órganos como en cada uno de ellos. Esta falta de claridad retrasa la planificación, reduce los recursos y deja a las víctimas desinformadas y desconectadas en fases clave, especialmente durante los exámenes preliminares.

Definida correctamente, la difusión constituye un intercambio recíproco entre la Corte y las poblaciones afectadas, incluida la sociedad civil, en los países sometidos a un EP, investigación o enjuiciamiento, o bien en los que se estén aplicando medidas de reparación. Esto requiere que la Corte difunda información, escuche las necesidades y preocupaciones de las víctimas y revise sus mensajes, sin dejar de ser sensible a las condiciones locales, las particularidades culturales y el idioma.

Si la CPI interpretara de manera coherente la difusión como un intercambio recíproco y sostenido entre la Corte y las comunidades afectadas, incluidas aquellas en fase de EP, y la tratara como una obligación institucional y no como una actividad discrecional, se lograría:

- Aclarar las expectativas de las víctimas y abordar la desinformación desde una fase temprana.
- Reforzar la intervención sostenida con las víctimas, así como su comprensión y apoyo a la labor de la Corte.
- Fortalecer la base probatoria y participativa de los procedimientos.
- Apoyar una intervención temprana con las víctimas en los procesos de reparación y gestionar las expectativas a lo largo del proceso.

La difusión eficaz es recíproca y permite a las víctimas, a los supervivientes y a las comunidades afectadas acceder a los procedimientos judiciales, seguirlos y comprenderlos. Además, ayuda a aclarar percepciones erróneas y malentendidos, fomenta la confianza en la labor de la Corte y aumenta la credibilidad pública en un momento en que la institución se enfrenta a un creciente escrutinio.

## **EL COSTE DE LA DIFUSIÓN TARDÍA A LAS VÍCTIMAS**

---

La sociedad Civil ha insistido en que, sin una difusión temprana, las víctimas se formarán expectativas poco realistas de la Corte. Esto ha generado decepción, frustración e incluso animadversión en muchas situaciones, tanto entre las comunidades de víctimas como entre el público en general, lo que ha afectado a la credibilidad y legitimidad de la Corte, especialmente en un momento en el que la Corte se enfrenta a crecientes presiones políticas, sanciones y falta de cooperación por parte de los Estados Partes.

La falta de difusión y comunicación tempranas por parte de la CPI ha obligado a las Organizaciones de la Sociedad Civil (“OSC”) a asumir esa responsabilidad. Aunque la Corte puede acoger con satisfacción el apoyo de las OSC, depender excesivamente de ellas para cumplir con su mandato de difusión dirigida a las víctimas conlleva el riesgo de agravar el sentimiento de desconexión entre estas y la institución. Esto menoscaba la capacidad de la Corte para relacionarse de forma eficaz y coherente con las comunidades afectadas, lo que refuerza la preocupación de que la Corte no esté verdaderamente comprometida con sus intereses.

La ausencia de una difusión oportuna y accesible crea un vacío informativo que la desinformación puede llenar rápidamente. Los detractores de la CPI llevan mucho tiempo aprovechando esta laguna para alimentar la desconfianza y el resentimiento. Como consecuencia, las víctimas se ven expuestas a discursos tergiversados sobre el papel que desempeña la Corte y sus medidas. También tiene consecuencias jurídicas concretas: las víctimas pueden incumplir los plazos o no solicitar su participación en absoluto, lo que socava el ejercicio de sus derechos en virtud del Estatuto de Roma, incluido el derecho a beneficiarse de reparaciones adecuadas, especialmente cuando, debido a la falta de una difusión oportuna, las víctimas no se involucran en el proceso y, en última instancia, ven cómo los crímenes que sufrieron quedan excluidos de los cargos confirmados.

Cuando las víctimas no logran involucrarse de forma significativa, pueden sentirse abandonadas, lo que erosiona su confianza en la Corte. La difusión temprana y eficaz no puede seguir siendo un compromiso

retórico o una mera formalidad; es esencial para salvaguardar la legitimidad de la Corte y mantener el apoyo internacional.

## LA FALTA DE UNA DIFUSIÓN EFICAZ EN LA CPI: UN PROBLEMA DE DEFINICIÓN

---

Las deficiencias de la CPI en materia de difusión se derivan de un doble problema de definición. En primer lugar, la Secretaría interpreta el término “situación” de manera restrictiva, lo que retrasa los esfuerzos de difusión hasta que la situación avanza de forma significativa, a menudo demasiado tarde como para lograr una participación eficaz de las comunidades afectadas. En segundo lugar, existe confusión institucional sobre lo que implica la difusión. El término suele confundirse con iniciativas más amplias de información pública, lo que diluye su función específica de promover una comunicación directa y bidireccional con las víctimas.

La Secretaría ha pasado por alto sistemáticamente la necesidad de realizar actividades de difusión en una fase temprana. Sin una planificación estratégica *antes de* que se inicie un examen preliminar, la Secretaría no solicita ni asigna la financiación ni los recursos adecuados para apoyar y proteger a las víctimas desde el principio. En este contexto, nos preocupa que la actual revisión de la Estrategia para las Víctimas pueda ofrecer promesas ambiciosas sin garantizar las asignaciones presupuestarias necesarias para una aplicación significativa.

Los problemas de definición identificados anteriormente conducen a múltiples desafíos en materia de difusión, incluidos los retrasos o la ausencia total de esfuerzos de difusión, la falta de desarrollo de materiales de difusión accesibles, el incumplimiento de las órdenes de las Salas y una financiación crónicamente insuficiente.

**No hay ninguna difusión formal hasta la fase de investigación, e incluso en dicha fase, la “brecha es alarmante”**

**“En Sudán, las víctimas se encuentran en pueblos y campamentos. No hay difusión: La CPI no está llegando a las víctimas para informarles de lo que está pasando.”**

– Miembro del VRWG.

Los miembros informan que las víctimas se sienten desinformadas desde las primeras fases de los procedimientos. Suelen carecer de información actualizada y de una orientación clara sobre cómo interactuar con la Corte. La Revisión se hizo eco de los llamamientos de la sociedad civil y de los Estados Partes para que la CPI lleve a cabo actividades de difusión durante los exámenes preliminares.

La Revisión reconoció que el marco legal actual restringe la difusión a una “situación” formal, y recomendó modificar el Reglamento 5 bis del RoR, que trata de la “Información pública y difusión”, para referirse explícitamente a la fase de examen preliminar. Sin embargo, la raíz del problema no radica en el reglamento en sí, sino en cómo la Secretaría interpreta el concepto de “situación”, es decir, como algo que comienza únicamente cuando el Fiscal abre una investigación. Esta lectura entra en conflicto con el derecho de las víctimas a ser informadas: el examen preliminar tiene lugar cuando se decide si se llevará a cabo una investigación, cuál será su enfoque y cómo se caracterizarán los crímenes presuntamente cometidos, lo que en última instancia determina qué víctimas participarán en los

procedimientos y recibirán reparaciones en caso de condena. También se contradice sistemáticamente con decisiones de la Sala de Cuestiones Preliminares (p. ej. “situación en la República de Lituania/ República de Bielorrusia”), y el propio sitio web de la CPI, que explica que un examen preliminar puede iniciarse en relación con una “situación”, lo que respalda una interpretación más amplia.

Incluso una vez iniciadas las investigaciones, la difusión sigue siendo inadecuada. Tanto los miembros del VRWG como los funcionarios de la CPI han descrito la difusión en esta fase como una “brecha alarmante”. Las víctimas y las comunidades afectadas siguen sin saber qué está ocurriendo. En la Situación en Palestina, los Representantes Legales de las Víctimas (LRV, por sus siglas en inglés) señalaron que estas habían “expresado de forma abrumadora el deseo de recibir garantías sobre el avance de la investigación de la Corte Penal Internacional y la expectativa de ver a la Corte trabajar sobre el terreno”. Las víctimas señalaron que la difusión se centró principalmente en la sociedad civil y “no permitió específicamente la participación directa o la difusión entre las propias víctimas y las comunidades afectadas”.

Estas preocupaciones no son aisladas. Se recibieron observaciones similares en la Situación de Bangladesh/Myanmar, donde los LRV informaron a la Sección de Reparación y Participación de las Víctimas (“VPRS” por sus siglas en inglés) de que el “entusiasmo de sus clientes por la investigación de la CPI parece estar en su punto más bajo”. Asimismo, los LRV describieron las actividades que habían emprendido, “no solo para proporcionar información concreta de los mecanismos de justicia a la comunidad rohinyá presente en los campamentos, sino para tratar de mantener la confianza y la colaboración de los rohinyá con quienes buscan justicia en su nombre”. Incluso en países que cuentan con oficinas de la CPI sobre el terreno, como Ucrania, los miembros informan de que no se ha producido ninguna intervención con las víctimas, a pesar de las grandes expectativas.

También persiste la falta de difusión durante la fase de reparaciones. Cuando las expectativas en torno a las reparaciones no se gestionan adecuadamente, se generan tensiones y desconfianza entre las víctimas. Además, la falta de información oportuna puede derivar en una escasa participación de las víctimas y en su exclusión inesperada de los programas de reparación, lo que no solo provoca retraumatización y reacciones negativas, sino que también deteriora aún más la confianza de las víctimas en el proceso y en la propia institución.

## La difusión sigue siendo inaccesible para las comunidades afectadas

**“La comunicación con las víctimas no puede basarse en un único enfoque universal, sino que debe adaptarse específicamente a la situación de cada país.”**

– Miembro del VRWG.

La difusión debe ser accesible, culturalmente sensible y en los idiomas que las víctimas entiendan, desde la fase más temprana posible. En Libia, los miembros del VRWG informan de que la ausencia de material en árabe impide que la Corte llegue a las comunidades afectadas. La Secretaría ha aducido recursos limitados y la dificultad de cubrir múltiples idiomas; sin embargo, su dependencia del inglés y el francés resulta ineficaz, ya que ninguno se habla en el país afectado. Como señaló un miembro libio, la comunicación en árabe “ayudaría a generar más confianza entre las víctimas y a que se sintieran más cómodas para comunicarse con la Corte”.

Si bien la Secretaría dirige las actividades de difusión de la CPI, la Fiscalía y el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas (“TFV” por sus siglas en inglés) también llevan a cabo actividades de difusión

relacionadas con sus respectivos mandatos. Lamentablemente, la implicación de múltiples actores suele causar confusión —tanto interna como externamente— en cuanto a qué órgano es responsable de cada aspecto de la difusión. La Fiscalía ha reconocido que la difusión es esencial para garantizar la cooperación y la complementariedad en su *Política de Complementariedad y Cooperación*. Sin embargo, la Revisión constató que las actividades de difusión siguen siendo totalmente inadecuadas o inexistentes, en particular durante las fases previas a la investigación. Estas deficiencias incluyen una comunicación mínima, un intercambio de información insuficiente con las partes interesadas locales, una escasa intervención con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de base comunitaria y canales de comunicación poco claros.

Los miembros informan de que la Fiscalía suele retener información sobre los exámenes preliminares, las investigaciones y los casos, alegando motivos de confidencialidad. Aunque la confidencialidad debe respetarse cuando sea necesario, tal como señaló un miembro ucraniano: “somos abogados y entendemos que no puede facilitarse toda la información sobre la investigación en curso, pero sí podría compartirse algo más”. A menudo se percibe que la confidencialidad se utiliza en exceso como excusa para no compartir información, sobre todo porque hacerlo suele requerir recursos humanos adicionales para evaluar de forma adecuada qué información se puede compartir. La falta de información general y de actualizaciones específicas sobre cada situación, sin comprometer la confidencialidad, crea espacio para la desinformación y la proliferación de narrativas negativas. La Fiscalía podría reducir este riesgo si evaluara activamente qué información puede compartirse de forma segura y cuál debe permanecer en estricta confidencialidad.

Los problemas logísticos también impiden el acceso a las víctimas en zonas remotas o inseguras. Los miembros destacaron la necesidad de una colaboración más estrecha con las OSC locales, incluso mediante iniciativas de desarrollo de las capacidades y enfoques innovadores para mejorar el acceso. Asimismo, los miembros señalaron la falta de sensibilidad cultural y una escasa comprensión del contexto en las comunicaciones. La Corte debería elaborar guías específicas para cada contexto a fin de garantizar que los mensajes se ajusten a las normas y expectativas de las víctimas.

## **Menoscabo de los derechos de las víctimas: El impacto del incumplimiento de las órdenes de las Salas por parte de la Secretaría**

La interpretación restrictiva del término “situación” por parte de la Secretaría no solo ha limitado sus propios esfuerzos de difusión, sino que también ha contribuido a que incumpla las órdenes de las Salas en las situaciones de Bangladesh/Myanmar. En ambos casos, las Salas ejercieron su autoridad en virtud de la Regla 92(8) de las Reglas de Procedimiento y Prueba para ordenar a la Secretaría que garantizara en todo momento una adecuada publicidad de los procedimientos.

En la situación de Palestina, los LRV denunciaron en 2023 que la difusión ordenada en 2018 “aún no se había materializado satisfactoriamente” y no había llegado a sus clientes. Las víctimas en Palestina esperan que la Corte “se dé a conocer, se haga sentir y esté presente”, especialmente ahora que la confianza en la justicia internacional se desvanece. Hicieron hincapié en que “la justicia no solo debe hacerse, sino también visibilizarse”. La comunicación oportuna de la Corte es clave para gestionar las expectativas y contrarrestar la desinformación. En la situación de Bangladesh/Myanmar, la propia Secretaría reconoció la existencia de lagunas en materia de difusión que los LRV tuvieron que subsanar. Este enfoque fragmentado trasfiere la responsabilidad a otros y debilita la coordinación.

El hecho de que la Secretaría no haya iniciado las actividades de difusión en las primeras fases debido a su propia interpretación reglamentaria es preocupante. Sin embargo, su aparente incumplimiento de

las órdenes directas de las Salas suscita inquietudes más profundas sobre si realmente cumple con su responsabilidad hacia las víctimas. Cuando las víctimas y los LRV perciben que la Secretaría no cumple las órdenes vinculantes, se erosiona la confianza en la Corte y se refuerzan las críticas de quienes cuestionan la credibilidad de la CPI y su compromiso con la justicia.

## Difusión sin recursos: Una promesa que la CPI no puede cumplir

**“La Fiscalía, la Corte, el Comité de Presupuesto y Finanzas [CBF, por sus siglas en inglés] y la Asamblea de los Estados Partes [AEP] deberían reconocer la actividad de difusión como parte integrante de cualquier investigación, y por tanto financiarla como es debido.”**

– Revisión de Expertos Independientes (IER).

La Secretaría cita con frecuencia la escasez de recursos para explicar las lagunas en la difusión. En la situación de Bangladesh/Myanmar, por ejemplo, señaló que “[c]uando y si las condiciones lo permiten (incluidas las condiciones presupuestarias y de seguridad), la Sección de Información Pública y Difusión (“PIOS” por sus siglas en inglés) tiene previsto llevar a cabo una misión [Redactado], con el fin de reunirse con [Redactado] para desarrollar proyectos de difusión e impartir formaciones relacionadas con la CPI, especialmente en los campamentos de los rohinyá”. La Secretaría también alega escasez de personal y recursos para justificar su incapacidad para traducir documentos y hacer frente a los problemas geográficos y de seguridad que dificultan la difusión.

La interpretación restrictiva de la Secretaría sobre el término “situación” también afecta al modelo de financiación de la Corte, que vincula los Indicadores Clave de Desempeño (“KPI” por sus siglas en inglés) a las audiencias y a los juicios, lo que conduce a la infravaloración —y a la insuficiencia de recursos— de las actividades de difusión durante los exámenes preliminares. En consecuencia, las víctimas suelen quedar desinformadas y sentirse desconectadas desde el principio.

A pesar del reiterado respaldo público de la Corte a la difusión temprana, la financiación no ha estado a la altura de su retórica. La Revisión confirma que la financiación para las actividades de difusión en los países en situación es “minúscula (alrededor de 50 000 euros al año)”. Además, la Corte ahora se enfrenta a una carga de trabajo significativamente mayor que cuando abrió sus puertas por primera vez, con 17 situaciones activas y 16 000 víctimas participando en casos ante la Corte, en comparación con solo dos situaciones y cuatro víctimas participantes en un único caso en los primeros años de la Corte. Sin embargo, ni las solicitudes presupuestarias de la Secretaría ni la financiación real han crecido en proporción a estos aumentos.

Parte del problema radica en cómo se vincula la financiación a las audiencias y a los indicadores clave de desempeño. Este enfoque pasa por alto los derechos de las víctimas, que exigen información, apoyo y una participación segura en todas las fases, no solo durante las audiencias. Sin una financiación suficiente y estructurada como es debido, la difusión sigue siendo una promesa que la Corte no puede cumplir.

# RECOMENDACIONES

---

## *A la Secretaría*

**1. Solicitar financiación suficiente y adecuada para cumplir con la Estrategia revisada en relación con las víctimas, a pesar del sentimiento de que los Estados no aumentarán el presupuesto de la Corte este año, lo cual requiere:**

- Poner en primer plano los derechos de las víctimas como principales partes interesadas de la Corte.
- Presupuestar con precisión los costes de una aplicación efectiva de todos los derechos de las víctimas, incluido el derecho a recibir información.
- En caso de que tales aumentos presupuestarios no se produzcan, comunicar a los Estados el impacto negativo que esto puede tener en la aplicación de los derechos de las víctimas.

**2. Garantizar el cumplimiento oportuno de las órdenes de la Sala en materia de difusión.**

**3. Desarrollar estrategias de difusión adaptadas e informadas por las víctimas, las OSC y los LRV, e incluirlas en la Estrategia para las Víctimas, lo que incluye:**

- Difusión temprana desde la fase de exámenes preliminares, en la que se explique qué es la CPI; los derechos de las víctimas en los procedimientos de la CPI; cómo intervenir con la Corte en cada fase; cómo participar en cada fase; y las diferentes fases de los procedimientos y de los procesos de reparación.
- Métodos sensibles al género, la edad, la cultura y el trauma.
- Uso de lenguas locales y herramientas de comunicación adecuadas a cada contexto.
- Respuestas eficaces a la desinformación.
- Desarrollar las herramientas para transmitir información, mensajes y preocupaciones de las víctimas a otros órganos de la CPI.
- Actualizaciones periódicas de la estrategia adaptadas a las observaciones de las partes interesadas.

## *A las Salas*

**1. Aclarar las responsabilidades de la PIOS, la VPRS, el TFV y los LRV en las órdenes relacionadas con la difusión.**

**2. Utilizar la Regla 92(8) del RPE para:**

- Ordenar la publicidad de los procedimientos cuando proceda.
- Supervisar y exigir responsabilidades a la Secretaría.

3. **Desarrollar principios en sus órdenes para la difusión en la fase inicial, con el fin de garantizar la coherencia de los enfoques, reflejando los desarrollados en las situaciones de Palestina y Myanmar.**

### ***A la Fiscalía***

1. **Reforzar la intervención genuina con las OSC y los LRV, a través de:**

- Actualizaciones periódicas sobre el progreso de los exámenes preliminares y las investigaciones y la utilidad de la documentación que presentan las OSC y los grupos de víctimas en consonancia con las evaluaciones de confidencialidad cuidadosamente elaboradas. La Fiscalía podría adoptar una política que establezca puntos de referencia para la presentación de informes.
- Presentación de informes sobre situaciones específicas en *cada* fase de los procedimientos y otros contextos en los que participe la Fiscalía.
- Reuniones con las OSC y los LRV nacionales durante las visitas a los países afectados.

2. **Mejorar la coordinación y la cooperación con la Secretaría en materia de difusión.**

### ***A los Estados Partes***

1. **Financiar adecuadamente la Estrategia para las Víctimas, lo que incluye:**

- Servicios de traducción e interpretación a las lenguas locales y contratación del personal pertinente.
- Desarrollo de las herramientas digitales (p. ej., formatos móviles y audiovisuales).
- Personal de difusión, oficinas de la CPI sobre el terreno y gastos de viaje para visitas realizables.

2. **Adoptar un modelo de financiación centrado en las víctimas:**

- Asignar presupuestos basados en el alcance total de los derechos de las víctimas en todas las fases (no solo en las audiencias).
- Garantizar que los Indicadores Clave de Desempeño reflejen las necesidades de difusión en todas las situaciones.
- Dar prioridad a las reformas que respalden una difusión inclusiva y sensible a cada contexto.

3. **Fomentar el cumplimiento:**

- Supervisar la aplicación de la difusión por parte de la Secretaría.
- Impulsar indicadores de desempeño realistas que reflejen los derechos de las víctimas.
- Apoyar las reformas estructurales para garantizar una intervención significativa con las víctimas.

## 2. GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN SÓLIDA Y SIGNIFICATIVA DE LAS VÍCTIMAS

“Como víctima que ha sufrido daños durante la guerra, creo que fue nuestra decisión nombrar a los [dos] abogados. Por lo tanto, consideramos de vital importancia continuar con ellos en este caso, ya que el proceso que dio lugar a nuestra participación no ha cambiado.”

– Una víctima participante en *El Fiscal contra Dominic Ongwen*.

“El sistema de participación de las víctimas ante la Corte, tal como es ahora, se asemeja al Titanic acercándose a su iceberg.”

– Oficina Pública de Defensa de las Víctimas (“OPCV” por sus siglas en inglés), palabras finales en *El Fiscal contra Yekatom y Ngaissona*.

### El derecho de las víctimas a participar en los procedimientos de la CPI

“La Corte permitirá, en las fases del juicio que considere conveniente, que se presenten y tengan en cuenta las opiniones y observaciones de las víctimas si se vieren afectados sus intereses personales y de una manera que no redunde en detrimento de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial ni sea incompatible con éstos [sic]. [ ]”. Artículo 68(3) del Estatuto de Roma

Este derecho se reconoce también en otras disposiciones del marco del Estatuto de Roma (ER): Artículos 15(3), 19(3), 21 y 53(3)(a) del ER, Reglas 16(1) y (2), 85, 86 y de la 89 a la 93 del RPE, Reg. 86 del RoC, y Reglamentos 6, 8, 103(1), 104, 105 y 112(1) del RoR.

Las víctimas tienen el derecho a participar en los procedimientos y presentar sus opiniones y preocupaciones a los jueces en las fases del juicio que la Corte considere conveniente y cuando sus intereses personales no se vean afectados. En virtud del sistema del Estatuto de Roma, las víctimas pueden participar a través de sus representantes legales (LRV) o de la OPCV. La representación legal proporciona un puente vital entre las víctimas y la Corte, y el único canal —para la mayoría de las víctimas— para hacer oír su voz y contribuir al establecimiento de la verdad y la justicia.

La Estrategia revisada de la Corte en relación con las víctimas (2012) identifica la representación legal efectiva como un elemento crucial para garantizar el derecho de las víctimas a participar en los procedimientos judiciales de la CPI. A pesar de los respaldos institucionales de alto nivel y de numerosas resoluciones que reconocen la importancia crítica tanto de la participación efectiva como de la representación legal, las víctimas en los países en situación ante la CPI siguen enfrentándose a múltiples obstáculos cuando intentan comprender y hacer uso del sistema de representación legal ante la Corte. Estos obstáculos incluyen enfoques restrictivos a la participación en las fases de situación, juicio y reparaciones, así como obstáculos relacionados con la representación legal, como la organización de la Representación Legal Común (“CLR” por sus siglas en inglés), y obstáculos legales y operativos a los que se enfrentan los LRV.

Si no se aborda la profunda frustración causada por estos retos, se corre el riesgo de que las víctimas se sientan abandonadas por la CPI, lo que generaría una desconexión entre ellas y la Corte, e impediría a su vez que la Corte se beneficie de sus opiniones y perspectivas. La actual revisión de la Estrategia presenta una oportunidad para que la Corte adopte medidas enérgicas para defender el derecho de las víctimas a participar de forma efectiva en los procedimientos de la CPI.

## ENFOQUES RESTRICTIVOS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA CPI EN LAS FASES DE SITUACIÓN, JUICIO Y REPARACIONES

---

Desde la investigación en la República Democrática del Congo y el caso *Lubanga*, que marcó la primera vez que las víctimas pudieron ejercer su derecho a participar en los procedimientos de la CPI, los jueces de la CPI han reiterado la necesidad de garantizar que dicha participación sea “lo más significativa posible, en lugar de meramente simbólica”. En los últimos años, las decisiones en materia de participación se han apartado de la jurisprudencia anterior de la Corte, lo que no solo refleja enfoques cada vez más restrictivos hacia los derechos de participación de las víctimas, sino que también ha generado inseguridad jurídica.

### Enfoques incoherentes respecto a la participación de las víctimas

En virtud de la Regla 85 del RPE, una víctima solo tiene que demostrar que es una persona física que ha sufrido un perjuicio como consecuencia de incidentes comprendidos dentro del ámbito temporal, geográfico y material del caso.

Las Salas no han sido coherentes a la hora de aplicar esta norma. En la jurisprudencia reciente —p. ej., en el caso *Said*, la Sala de Primera Instancia (“TC” por sus siglas en inglés) limitó drásticamente la participación a las víctimas de determinados incidentes que la Sala de Cuestiones Preliminares (PTC) confirmó explícitamente. Esto ocurrió a pesar de que la PTC indicó que los hechos delictivos específicos relacionados con los cargos confirmados no son exhaustivos y que la magnitud de la victimización probablemente es mucho más amplia. Esta decisión dio lugar a la reevaluación de todas las solicitudes de participación de las víctimas, especialmente aquellas que ya se habían admitido, lo que provocó que la Secretaría reclasificara varias solicitudes como no aptas para ser reconocidas como víctimas.

El enfoque que se adoptó en el caso *Said* contrasta con una postura más progresista que asumió la misma Sala en casos anteriores, en los que se consideró suficiente la existencia de un vínculo entre las víctimas y los cargos confirmados para permitir su participación, como ocurrió, por ejemplo, en los casos *Ntaganda* y *Bemba*.

### Diferentes enfoques respecto a la elección de abogado por parte de las víctimas

La participación de las víctimas depende de una representación legal accesible y de alta calidad. En virtud de la Regla 90(1) del RPE, las víctimas tienen derecho a elegir a su abogado. Cuando múltiples abogados representan a diferentes grupos de víctimas, la Sala puede ordenar que las víctimas elijan un Representante Legal Común (“CLR” por sus siglas en inglés), y si las víctimas no logran decidir a quién designar como CLR, la Sala puede instruir a la Secretaría que les asista de conformidad con la Regla 90(2) del RPE. Como último recurso, la Secretaría puede elegir a un CLR de conformidad con la Regla 90(3) del RPE. La Corte también puede designar a la OPCV como CLR según el Reg. 80 del RoC.

La Corte carece de una práctica coherente sobre cómo aplicar este proceso y apoyar a las víctimas a la hora de elegir a un CLRV. En los primeros casos —*Lubanga, Katanga, Bemba, y Banda y Jerbo*—, las Salas adoptaron un “enfoque secuencial”, lo que permitió a las víctimas elegir a su propio CLRV antes de que la Secretaría y la Sala intervinieran. Se siguió una práctica positiva en el caso *Katanga*, donde el nombramiento del CLRV se finalizó después de haber consultado a (la mayoría de) las víctimas.

Más recientemente, en los casos *Al Mahdi* y *Ongwen*, la Secretaría no siguió el proceso anteriormente descrito y se limitó a recabar opiniones generales de las víctimas sobre las cualidades deseadas en un CLRV y, posteriormente, recomendó a un candidato a la Sala para su nombramiento. Esto daba lugar a que las víctimas no supieran quién las representaba, no tuvieran contacto ni relación con su abogado y se sintieran desinformadas sobre el desarrollo del procedimiento judicial. Por otro lado, esto afectó negativamente a su participación. Es probable que estas prácticas abreviadas en la selección de los CLRV se deban a la falta de recursos asignados a la Secretaría, a la OPCV y a los Representantes Legales de las Víctimas (“LRV” por sus siglas en inglés), especialmente en las primeras fases del procedimiento.

También se observan enfoques incoherentes en relación con la asistencia letrada. En el caso *Ongwen*, el juez de la PTC designó a la OPCV para que actuara en calidad de CLRV. Otro grupo de víctimas del caso eligió dos LRV externos antes de la audiencia de confirmación de cargos, pero la PTC les denegó el acceso a la asistencia letrada. La Secretaría, en ejercicio de su facultad discrecional, concedió finalmente la asistencia letrada a estos LRV externos gracias a la presión que ejercieron las OSC y a los esfuerzos del personal de la Secretaría. La práctica anterior permitía conceder la asistencia letrada a los Representantes Legales de las Víctimas (LRV) elegidos directamente por ellas, y en casos posteriores — como el de *Mokom*— la PTC otorgó dicha asistencia a abogados externos. Los enfoques de la asistencia letrada deben aplicarse de forma coherente cuando las víctimas eligen a su propio abogado, incluso después de la designación de la OPCV.

Estas fluctuaciones en los enfoques socavan el derecho de las víctimas a elegir a su propio abogado, generan inseguridad jurídica mientras se enfrentan a la complejidad del sistema de representación legal y crean confusión tanto en las víctimas como en sus LRV respecto al proceso de nombramiento y al derecho a disponer de asistencia letrada. Esto, a su vez, afecta a la confianza de las víctimas en el sistema. Es esencial disponer de un marco claro, fiable y transparente que permita y apoye las elecciones de las víctimas, junto con una política flexible de asistencia letrada para lograr una participación efectiva de las víctimas.

## **Dar importancia a las modalidades de participación preferidas por las víctimas**

Las víctimas participan en los procedimientos “oralmente o por escrito”, normalmente a través de sus abogados. Estas modalidades de participación suelen determinarse judicialmente.

Recientemente, las Salas han tomado decisiones sobre los formatos de participación sin ofrecer justificación alguna a las víctimas. Por ejemplo, en la situación de Venezuela, se permitió a las víctimas presentar observaciones por escrito, pero se les negó la posibilidad de formular argumentos orales a través de sus abogados ante la sala en 2022 y 2023. Esto contrasta con el enfoque adoptado por la PTC en casos anteriores, por ejemplo en los casos de *Gbagboy* de *Banda y Jerbo*, en los que los jueces consideraron que los derechos de participación de las víctimas incluyen su intervención en las audiencias, salvo que la Sala decida lo contrario. En ambos casos, también se permitió a los LRV presentar oralmente las opiniones de las víctimas durante las audiencias. La Estrategia revisada de la Corte en relación con las víctimas (2012) reconoce “la importancia de la participación de las víctimas en

los juicios y su derecho a que la Corte tenga en cuenta sus distintas necesidades e intereses”. Adoptar decisiones sobre las modalidades de participación de las víctimas sin dar la debida importancia a sus preferencias socava su confianza en el proceso. También se pasa por alto el papel fundamental que desempeñan los LRV como puentes entre las víctimas y la Corte.

## **Tendencias jurisprudenciales restrictivas en cuestiones consideradas relevantes para las víctimas**

Las Víctimas solo podrán responder a las presentaciones de otros participantes, expresar sus opiniones y preocupaciones a los jueces de forma oral o por escrito, recibir avisos sobre los documentos públicos y confidenciales presentados, aportar pruebas y formular preguntas a los testigos, si los jueces consideran que sus intereses personales se ven afectados y que su participación en determinadas fases del procedimiento es conveniente. La interpretación de los jueces de lo que constituyen cuestiones “que afectan a los intereses personales de las víctimas” es crucial, ya que determina el alcance de sus derechos de participación.

Si bien la jurisprudencia inicial de la CPI estableció principios fundamentales que aclaran qué constituye una cuestión “que afecta a los intereses personales de las víctimas”, en los últimos años se observa una tendencia por parte de la Sala de Cuestiones Preliminares (PTC) a restringir cada vez más la legitimación de las víctimas, en particular en las primeras fases de los procedimientos judiciales. Es fundamental destacar que estas cuestiones surgen en las fases iniciales, cuando la Fiscalía evalúa si debe iniciar una investigación, así como durante la fase previa al juicio, en la que las víctimas solicitan su reconocimiento como tales.

Al reconocer la importancia de la participación activa de las víctimas en las fases iniciales, el informe de la Revisión recomendó ampliar la representación legal a los exámenes preliminares y a las solicitudes de autorización para iniciar investigaciones. Sin embargo, en varios casos recientes, diferentes Salas han impedido que las víctimas presenten observaciones o reciban notificaciones sobre el litigio, sin ofrecer una justificación suficiente ni hacer referencia a la jurisprudencia anterior.

En la situación de Bangladesh/Myanmar, la PTC se negó a reconocer la legitimación de las víctimas para solicitar la adopción de un protocolo sobre las actividades de investigación, alegando que no se les había admitido formalmente como participantes en la situación, a pesar de que previamente habían presentado observaciones, a petición de la PTC, sobre la jurisdicción y la apertura de una investigación. En la situación de Libia, la PTC se negó a permitir que las víctimas presentaran sus observaciones sobre la petición de la Fiscalía para que se declarara el incumplimiento por parte de Italia, tras su negativa a entregar a un sospechoso detenido en su territorio, lo que dejó a las víctimas frustradas con el proceso. Esto contrasta con el enfoque más progresista sobre la legitimación que adoptaron las Salas de Primera Instancia (TC) en casos anteriores, como en el caso *Kenyatta*, donde la TC permitió a las víctimas y otras partes implicadas presentar alegaciones sobre la cuestión del incumplimiento.

Esta tendencia restrictiva se extiende a la fase del juicio, en la que algunas Salas han adoptado un enfoque limitado del papel que desempeñan los LRV, especialmente en lo relativo al interrogatorio de testigos. En el caso *Yekatom*, la TC impidió que los LRV formularan preguntas generales sobre la responsabilidad del acusado, por lo que limitó su intervención a los daños sufridos por las víctimas, y sugirió que permitir un interrogatorio más amplio les permitiría actuar en calidad de “fiscales”. En el caso *Said*, la TC restringió aún más a los LRV, ya que solo les permitió interrogar a sus propios clientes, que eran víctimas con doble condición: tanto testigos como participantes en el proceso.

Estos enfoques contrastan de forma evidente con la jurisprudencia anterior establecida en los casos de *Lubanga* y *el de Bemba*, donde las TC permitieron a los LRV formular una amplia gama de preguntas a los testigos sobre cualquier cuestión que la fiscalía aún no hubiera abordado. En concreto, en el caso *Bemba*, la Sala sostuvo que los intereses de las víctimas abarcaban la cuestión de la responsabilidad del acusado, lo que justificaba su participación a la hora de formular preguntas a los testigos.

La interpretación cada vez más restrictiva de la Corte de lo que constituyen “cuestiones de interés personal” para las víctimas ha llevado, en la práctica, a su exclusión de los procedimientos que afectan directamente a sus derechos. También ha dado lugar a limitaciones injustificadas a la hora de formular preguntas a los testigos.

La participación de las víctimas durante la fase de reparaciones también se ha visto limitada, principalmente debido a enfoques incoherentes en la identificación de beneficiarios elegibles y a obstáculos para obtener representación legal como consecuencia de los recientes cambios en la Política de Asistencia Letrada (PAL), como se detalla más adelante.

Las incoherencias en los enfoques a la hora de identificar y determinar la elegibilidad de las víctimas para recibir reparaciones han debilitado la previsibilidad y la coherencia en el enfoque adoptado por la Corte. En el caso *Lubanga*, la Corte aceptó solicitudes escritas de reparaciones en diferentes fases de los procedimientos, recopiladas por la SRPV, los LRV y el TFV, y posteriormente admitió beneficiarios adicionales durante la fase de aplicación. En el caso *Al Mahdi*, la TC también permitió identificar a los beneficiarios durante la fase de aplicación, pero delegó esta tarea en el TFV, mientras que en los casos *Ntaganda* y *Ongwen*, la Sala delegó en la Secretaría la identificación de las víctimas, la evaluación de la elegibilidad y las actividades de difusión, y también autorizó la inclusión de más beneficiarios durante la aplicación. En el caso *Katanga*, la TC adoptó un enfoque basado en solicitudes de participación, sin permitir que nuevas víctimas se presentaran durante la fase de aplicación.

Estas restricciones socavan el compromiso de la Corte de garantizar que la participación de las víctimas sea efectiva y no meramente simbólica. También debilitan la legitimidad de las reparaciones y erosionan la promesa más amplia de una justicia centrada en las víctimas.

## RECOMENDACIONES

---

### *A las Salas*

#### **1. Garantizar la seguridad jurídica y la inclusión en las decisiones sobre la participación de las víctimas, incluida la representación legal, y actualizar en consecuencia el Manual de Prácticas de las Salas:**

- Identificar y consolidar la práctica y la jurisprudencia de la CPI sobre estas cuestiones, incluida su jurisprudencia fundacional en materia de participación de las víctimas en las fases iniciales.
- Elaborar directrices judiciales sobre los derechos sustantivos y procesales de las víctimas, si aún no se ha hecho.
- Establecer un enfoque claro y previsible para garantizar que las víctimas reciban apoyo en el ejercicio de su derecho a elegir a sus propios abogados.
- Considerar la adopción de un enfoque secuencial respecto de la Regla 90 del RPE como práctica recomendable para garantizar el derecho de las víctimas a elegir su propia representación legal.

## **2. Formación Judicial y desarrollo profesional:**

- Proporcionar formación continua obligatoria e iniciativas de desarrollo profesional a todos los jueces y al personal de las Salas sobre las normas internacionales mínimas y las mejores prácticas en materia de participación de las víctimas en todas las fases de los procedimientos de la CPI, así como sobre las orientaciones internas conexas que aún deban elaborarse conforme a las recomendaciones anteriores.

### ***A la Secretaría***

#### **1. Solicitar recursos para garantizar la participación de las víctimas:**

- Fomentar que cada sección fundamente sus solicitudes y proyecciones presupuestarias en necesidades reales y concretas.
- Asignar recursos suficientes a la PIOS, a la VPRS, a la OPCV y a los LRV a fin de garantizar que las actividades de apoyo a la participación de las víctimas estén suficientemente financiadas.

#### **2. Establecer un procedimiento claro sobre el papel que desempeña la Secretaría en materia de representación legal:**

- Establecer y aplicar un procedimiento claro, escrito y público para regular el papel de la Secretaría en la representación legal de las víctimas, que incluya: (i) cómo respalda la Secretaría a las víctimas para que elijan a sus abogados; y (ii) qué proceso aplica la Secretaría para recomendar a un abogado que actúe en calidad de CLRV.

#### **3. Garantizar que la VRPS siga una metodología coherente para identificar a las víctimas elegibles e interactuar con ellas, lo cual requiere:**

- Establecer y aplicar una metodología coherente y uniforme para la identificación oportuna y el compromiso con las víctimas elegibles desde las fases iniciales, a fin de facilitar la participación de las víctimas.
- Proporcionar tiempo suficiente y plazos razonables para presentar solicitudes de participación después de que un sospechoso sea detenido y entregado a la Corte.

### ***A los Estados Partes***

#### **1. Promover la coherencia en la participación de las víctimas ante la Corte:**

- Apoyar un enfoque coherente en toda la Corte respecto a la participación de las víctimas, con el fin de garantizar que se escuchen sus voces y se respeten sus derechos de conformidad con las normas más estrictas del derecho internacional en todas las fases del procedimiento.

#### **2. Promover y proporcionar financiación suficiente para garantizar una participación de calidad de las víctimas:**

- Aumentar la financiación de las actividades de la Corte relacionadas con los derechos de las víctimas para garantizar una participación significativa y eficaz.
- Ser sensibles a las implicaciones de cada fase del procedimiento sobre los derechos de las víctimas.

## OBSTÁCULOS OPERATIVOS A LA PARTICIPACIÓN

---

La participación de las víctimas en los procedimientos penales internacionales es fundamental para la justicia, el reconocimiento y la reparación. Sin embargo, una serie de obstáculos sistémicos y operativos siguen mermando su capacidad para participar de forma significativa. Algunos de estos obstáculos están relacionados con la PAL de 2024, incluido el retraso persistente en su aplicación y los límites arbitrarios que impone: plazos breves y poco realistas para que las víctimas presenten alegaciones ante las Salas sobre áreas que afectan a sus intereses; limitaciones logísticas y falta de claridad en los procedimientos que afectan a la labor diaria de los LRV; y falta de claridad y transparencia por parte de la Corte. Estas cuestiones obstaculizan colectivamente los derechos de participación de las víctimas, especialmente durante las fases iniciales y en la fase de reparaciones, en la que su implicación resulta fundamental.

### Retraso en la aplicación de la Política de Asistencia Letrada (PAL)

La Asamblea de los Estados Partes (AEP) ha subrayado reiteradamente la gran importancia del sistema de asistencia letrada para “garantizar la imparcialidad de los procedimientos judiciales, así como el derecho de los acusados y las víctimas a una representación legal adecuada”. También ha subrayado con frecuencia la necesidad de contar con un sistema de asistencia jurídica eficaz que respete los principios de “juicio justo, objetividad, transparencia, economía, continuidad y flexibilidad”.

A pesar de estos compromisos declarados, los equipos de defensa y la sociedad civil calificaron durante mucho tiempo a la PAL de la CPI como “no apta para su propósito”, con problemas similares que afectan a los grupos de víctimas y a la participación significativa de las mismas. La AEP ha reconocido la necesidad de reformar la asistencia letrada, e incluso solicitó su revisión en 2012. Tras una evaluación del sistema de asistencia letrada en la CPI en 2015 y un informe de expertos al respecto que contenía recomendaciones en 2017, la AEP hizo continuos llamamientos para que la Corte revisara su sistema de asistencia letrada entre 2018 y 2022. En 2023, se adoptó finalmente una nueva PAL, una reforma que se esperaba desde hacía mucho tiempo.

Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2024, todavía no se ha desembolsado la nueva asignación de asistencia letrada para la fase inicial introducida en virtud de la PAL de 2023. Si bien esta nueva disposición supone un avance positivo para subsanar las deficiencias históricas en la representación de las víctimas, el retraso ha comprometido seriamente la capacidad de los abogados de las víctimas para mantener la participación constante de las mismas y brindarles apoyo, lo que socaba la continuidad y la confianza. La falta de medidas transitorias o de financiación provisional para cubrir este vacío durante la representación en fases iniciales está generando precisamente las mismas deficiencias perjudiciales en el apoyo jurídico que el sistema de asistencia letrada pretende evitar.

### Límites arbitrarios de la asistencia letrada

Durante el proceso de reforma del sistema de asistencia letrada, la AEP solicitó en repetidas ocasiones que las enmiendas propuestas tuvieran en cuenta los costes y se financiaran con los recursos existentes. Este enfoque ha suscitado críticas por tratar cuestiones técnicas y operativas que afectan a principios fundamentales —juicio justo, objetividad, transparencia, continuidad y flexibilidad— como meras preocupaciones presupuestarias. Además, representa erróneamente la asistencia letrada como un “factor de coste”, una caracterización rechazada por los expertos por ser inexacta tanto para las víctimas como para los equipos de defensa. Por último, este enfoque contradecía la recomendación de la Revisión de trabajar en la reforma de la PAL sin límites confinados, es decir, sin limitaciones presupuestarias.

Como la Revisión reiteró: “los LRV externos deben contar con los recursos adecuados, con el fin de permitirles representar a las víctimas de tal forma que se facilite su participación significativa en los procedimientos, incluso durante la fase de reparaciones”. En realidad, la representación legal de las víctimas suele tener lugar en los países en situación o cerca de ellos, donde las víctimas son numerosas, están dispersas geográficamente y tienen capacidades y necesidades diversas. Estas realidades requieren flexibilidad, un principio crucial para garantizar un sistema de asistencia letrada eficaz.

Si bien la PAL de 2023 introdujo varias mejoras positivas, también introdujo una cuantía fija a tanto alzado de 30 000 euros para las fases iniciales —por situación y para toda la duración de dichas fases— sin explicar cómo se calculó esta cifra ni cómo se repartirá. Los LRV consultados por la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) calificaron este límite de arbitrario e insuficiente, ya que solo permite “una representación mínima” en las fases iniciales, que a menudo se prolongan durante muchos años. Además, a pesar de haber solicitado esta cuantía en mayo de 2024, los LRV consultados afirman que no han recibido ninguna respuesta formal y que no se ha efectuado ningún pago. Por lo tanto, siguen trabajando de forma voluntaria (*pro bono*) para sus clientes, una situación que resulta insostenible e injusta. Esto es bastante preocupante, dado que los 30 000 euros por situación se asignaron supuestamente en el presupuesto de la Corte aprobado para 2024. Sigue sin estar claro cómo se han utilizado estos fondos.

Asimismo, la PAL divide la fase de reparaciones en dos subfases: la de litigio y la de aplicación, con un límite de 60 000 euros para esta última. Una vez más, no hay transparencia sobre cómo se determinó esta cuantía, ni flexibilidad para atender las distintas necesidades en los diferentes casos. Los procedimientos de reparaciones en el caso *Katanga* ilustran el papel crucial que desempeñan los LRV en la fase de aplicación, ya que la Secretaría y el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas (TFV) se basaron en los MLRV para comunicar a las víctimas sus opiniones y preferencias. El TFV también constató que existía “consenso” en la CPI entre los jueces y el personal de la Secretaría y del TFV, en el sentido de que los esfuerzos del LRV en este caso “facilitaron el proceso de reparaciones”. Sin una representación sólida como esta durante la fase de aplicación, las víctimas no pueden participar de forma significativa en todo el proceso de reparaciones ni impugnar los criterios restrictivos, o bien corren el riesgo de quedar totalmente excluidas debido a deficiencias procesales.

Los límites financieros rígidos y arbitrarios no reflejan la complejidad de los casos individuales y no tienen en cuenta las distintas necesidades específicas de cada caso. Tal como se indica en la revisión de 2017 del sistema de asistencia letrada de la CPI: “el sistema de pagos debe prever mecanismos lo suficientemente flexibles para adaptarse a las situaciones que surjan, a fin de evitar cualquier parálisis perjudicial para los intereses de la debida administración de justicia”.

## Plazos cortos y poco realistas en el marco del artículo 15

Cuando el Fiscal de la CPI solicita la autorización de una Sala de Cuestiones Preliminares (PTC) para iniciar una investigación *proprio motu*, las víctimas pueden presentar sus observaciones ante la Sala de conformidad con el Artículo 15(3) del Estatuto de Roma y con la Regla 50 del RPE. Esto permite a las víctimas proporcionar información fáctica y jurídica para ayudar a la Sala a evaluar la petición del Fiscal.

La decisión de abrir una investigación es de vital importancia para las víctimas, muchas de las cuales no han recibido reparación alguna por los daños y perjuicios sufridos. La situación de Georgia demuestra el impacto de la participación de las víctimas en los procedimientos de reparación, ya que sus observaciones condujeron a una ampliación del alcance de la investigación para incluir delitos que no se mencionaron en la solicitud de autorización. De forma similar, en la situación de Myanmar/

Bangladesh, la PTC reconoció explícitamente la valiosa información que las víctimas proporcionaron sobre el alcance de la investigación, la gravedad de los crímenes y los intereses de la justicia.

A pesar de la reconocida importancia de la participación de las víctimas en esta fase, la experiencia hasta la fecha demuestra que uno de los principales retos para una participación efectiva e inclusiva es la brevedad de los plazos para la presentación de observaciones. En la situación de Georgia, las víctimas dispusieron de 30 días para presentar sus observaciones; en Afganistán, el plazo de 60 días coincidió con los meses más duros del invierno. Las limitaciones no dejaron tiempo suficiente para que la Secretaría llevara a cabo actividades de difusión y difusión de información, tareas que, hasta ese momento, habían sido mínimas o inexistentes. Incluso en circunstancias óptimas, unos plazos tan cortos tendrían el efecto de limitar la participación. Estas prácticas resultan especialmente excluyentes en contextos en los que las víctimas deben enfrentarse a problemas de seguridad, falta de acceso a internet, analfabetismo, barreras lingüísticas y diversidad cultural, además de depender de intermediarios.

Estos plazos tan cortos han repercutido tanto en el número de víctimas participantes como en el alcance geográfico de la intervención con dichas víctimas. También han obstaculizado los esfuerzos por promover una participación inclusiva desde el punto de vista de género. En la situación de Myanmar/Bangladesh, incluso con lo que se consideró un periodo “generoso” de cuatro meses, la VPRS solicitó una prórroga en la que señalaba varios “retos importantes”, entre ellos su capacidad para relacionarse directamente con las mujeres y los niños afectados.

Además de afectar a la propia participación, estos plazos tan breves provocan una gran frustración entre los grupos de víctimas que han esperado años a que concluyan los exámenes preliminares, para encontrarse después con plazos irrazonablemente cortos en los que presentar sus observaciones. Aunque la celeridad redundaría en interés de las víctimas, no debe ir en detrimento de su participación significativa.

## Falta de acceso a los recursos judiciales

Para que los LRV puedan desempeñar eficazmente sus funciones, la Corte debe proporcionar un apoyo que vaya más allá de la asistencia letrada. Las consultas con los LRV han puesto de manifiesto una serie de problemas administrativos y logísticos que obstaculizan su trabajo, provocan retrasos y generan una frustración innecesaria. Entre dichos problemas se incluyen la falta de apoyo operativo básico, como crear cuentas de correo electrónico, “procesos de aprobación largos y burocráticos para actividades esenciales”, como viajes para reunirse con sus clientes, y la falta de notificaciones puntuales. Los LRV también tienen acceso limitado a materiales esenciales de la Corte, como los expedientes, la presentación de pruebas y los documentos de orientación procesal, y carecen de protocolos claros para presentar materiales en varios idiomas. Aunque la Sección de Apoyo a los Abogados de la Corte (“**CCSS**” por sus siglas en inglés) tiene el deber de ayudar a los LRV, estos últimos describieron su compromiso con la CCSS como “el aspecto más difícil, frustrante e innecesariamente lento de su labor de representación de las víctimas”. Si no se abordan, estos problemas crearán una percepción de exclusión y reducirán la confianza en la responsabilidad de la Corte en cuanto a la participación y representación significativas de las víctimas en los procedimientos.

# RECOMENDACIONES

---

Para abordar estas barreras operativas y apoyar la participación plena y significativa de las víctimas, se recomiendan las siguientes reformas:

## ***A la Secretaría***

### **1. Aplicar urgentemente la PAL de 2024:**

- Garantizar el desembolso inmediato de fondos en virtud de la nueva política.
- Proporcionar financiación con carácter retroactivo a los LRV que apoyaron a las víctimas durante el periodo provisional desde enero de 2024.

### **2. Revisar la PAL para introducir límites máximos de asistencia letrada basados en la complejidad de los casos:**

- Sustituir los límites arbitrarios por un marco de asistencia letrada basado en las necesidades que refleje los factores específicos de cada caso, como el número de víctimas, la dispersión geográfica y la complejidad jurídica.
- Abandonar el enfoque de la “cuantía fija a tanto alzado” y adoptar presupuestos anuales que reflejen mejor las necesidades continuas de participación en situaciones o procedimientos prolongados.
- Mantener el principio de flexibilidad que sustenta el sistema de asistencia letrada de la Corte, revisando los límites presupuestarios a medida que evolucionan los casos, especialmente durante la transición de la fase de juicio a la de reparaciones.
- Proporcionar fondos suficientes para mantener la presencia de un LRV durante la fase de aplicación de las reparaciones y formalizar el papel de los LRV en el seguimiento de la aplicación de las reparaciones y en la presentación de recursos colectivos o individuales cuando sea necesario.

### **3. Mejorar el acceso de las víctimas a los materiales y procedimientos judiciales:**

- Establecer métodos de trabajo claros y accesibles para los LRV, en particular para aquellos que no pertenezcan a la OPCV y puedan estar menos familiarizados con los procedimientos de la Corte, mediante la elaboración y difusión de orientaciones multilingües sobre los procedimientos clave, incluidas las presentaciones legales, así como las cuestiones logísticas y administrativas que afecten a su capacidad para reunirse con sus clientes, como el acceso a los recursos de la Corte, a sus instalaciones o al reembolso de los gastos incurridos sobre el terreno.
- Proporcionar a los LRV acceso a los documentos judiciales y a las bases de datos jurídicas pertinentes y reducir las trabas burocráticas en torno a los preparativos logísticos, incluida la obtención de credenciales para el correo electrónico y la presentación electrónica de solicitudes ante la CPI, o el acceso a las instalaciones de la Corte.
- Crear un sistema de acuse de recibo, seguimiento y respuesta a las solicitudes que presenten las víctimas o las personas que actúen en su nombre.
- Establecer foros de consulta periódicos entre la Corte, los LRV y los grupos de víctimas para revisar los obstáculos procesales y evaluar la eficacia de las medidas de apoyo a la participación.

## ***A las Salas***

### **1. Ampliar los plazos para que las víctimas presenten sus observaciones:**

- Normalizar y alargar los periodos de presentación de observaciones del Artículo 15 (p. ej., a un mínimo de 90 días) en todas las Salas, por ejemplo, a través del Manual de Prácticas de las Salas.
- Introducir plazos flexibles cuando proceda y garantizar la notificación oportuna a las comunidades afectadas para permitir que las consultas comiencen antes.

### **2. Garantizar un acceso significativo a la justicia:**

- Proporcionar por escrito las razones por las que se rechazan las presentaciones de las víctimas, con el fin de aumentar la transparencia y permitir la adopción de medidas correctivas o, cuando esté permitido, la apelación.

### **3. Garantizar que los LRV reciban suficiente apoyo técnico:**

- Instruir a la OPCV para que proporcione asesoramiento jurídico y apoyo suficientes y completos a los LRV, incluso sobre los aspectos técnicos de la presentación de solicitudes, la comunicación con la Corte y la jurisprudencia de la Corte sobre la legitimación de las víctimas.

## ***A los Estados Partes***

### **1. Garantizar una financiación suficiente:**

- Garantizar que la Secretaría y el sistema de asistencia letrada reciban financiación suficiente para poner en marcha estas reformas.

### **2. Garantizar la aplicación justa y oportuna de la asistencia letrada en el marco de la actual PAL:**

- Instar a la Secretaría a que proporcione actualizaciones periódicas sobre los pagos de asistencia letrada en el marco de la PAL existente.

### **3. Suprimir los límites arbitrarios de la asistencia letrada en el marco de un sistema de financiación justo y equitativo:**

- Abogar por el desarrollo de un sistema de financiación de la asistencia letrada equitativo y basado en pruebas para garantizar una indemnización adecuada y una representación de alta calidad para las víctimas.

## 3. APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Hacer realidad los derechos de las víctimas en la CPI requiere algo más que simples declaraciones políticas o estrategias revisadas. La aplicación significa traducir los compromisos en prácticas concretas y cotidianas mediante un cambio de comportamiento planificado y un seguimiento operativo. Exige reformas sostenidas y coordinadas en todos los órganos de la Corte, guiadas por el compromiso compartido de que las víctimas participen de forma significativa desde las fases iniciales hasta la fase de reparaciones. Esto incluye todo, desde cómo se forma y apoya al personal, hasta las herramientas y orientaciones disponibles, y cómo se integran de forma significativa las voces de las víctimas en todos los procedimientos.

Este documento esboza una hoja de ruta para alcanzar ese objetivo. Si bien muchas de las recomendaciones son específicas para determinados órganos o fases de los procedimientos, varias prioridades transversales deben sustentar la aplicación de las mismas para garantizar que el enfoque de la CPI hacia las víctimas no solo sea coherente en teoría, sino también creíble y eficaz en la práctica. En última instancia, la aplicación de las recomendaciones requiere forjar culturas y estructuras institucionales que permitan y sostengan estas prácticas a lo largo del tiempo, con transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados.

### RECOMENDACIONES TRANSVERSALES CLAVE PARA TODAS LAS PARTES INTERESADAS

---

#### 1. Institucionalizar la difusión temprana centrada en las víctimas

La difusión debe considerarse una obligación básica, no una actividad discrecional. Todos los órganos de la Corte deben contribuir a un enfoque de difusión inclusivo que comience en la fase de exámenes preliminares, guiado por un uso y un significado coherentes de términos clave como la “difusión” y la “situación”, así como estrategias que tengan en cuenta los traumas, el género y la edad de las víctimas, y respondan a los contextos locales.

#### 2. Garantizar la coherencia y la consistencia en la participación de las víctimas

Las Salas y la Secretaría deben colaborar estrechamente para consolidar la jurisprudencia y aclarar los procedimientos internos que rigen la legitimación, los derechos de participación y la representación legal de las víctimas. Se debe brindar apoyo a las víctimas a la hora de elegir a sus propios abogados, y las decisiones judiciales deben ir acompañadas de explicaciones claras y razonadas.

#### 3. Aplicar plenamente la PAL de 2024 y eliminar los límites arbitrarios de la asistencia letrada en el marco de un sistema de financiación justo y equitativo

La Secretaría debe desembolsar urgentemente los fondos pendientes, proporcionar los pagos con carácter retroactivo por el trabajo ya realizado y avanzar hacia un modelo presupuestario flexible y basado en las necesidades. La asistencia letrada debe respaldar la participación de las víctimas a lo largo de todo el procedimiento, incluida la fase de reparaciones, así como reflejar la complejidad y la duración de cada caso.

#### 4. Reducir los obstáculos procedimentales y logísticos para la participación

Los LRV deben tener acceso a los sistemas y recursos esenciales de la Corte, entre los que se incluyen la orientación procesal multilingüe, los archivos y las bases de datos relevantes, así como a un proceso simplificado para las necesidades administrativas. Asimismo, deben establecerse mecanismos de consulta que permitan una retroalimentación periódica y una mejora continua.

## 5. Integrar la rendición de cuentas y la evaluación en la aplicación de la estrategia

La Estrategia para las Víctimas y las reformas relacionadas deben incluir puntos de referencia mensurables, datos de referencia y mecanismos de revisión periódica. Las partes interesadas internas y externas, incluidas las víctimas, la sociedad civil y los Estados Partes, deben tener oportunidades estructuradas para supervisar los progresos y evaluar si los derechos de las víctimas se están materializando en la práctica.

# ACCIONES PRIORITARIAS PARA LOS ESTADOS PARTES

---

## 1. Garantizar una financiación adecuada y específica para la participación y la difusión de las víctimas

Los Estados Partes deben velar por que la Corte reciba recursos suficientes y específicos para aplicar su Estrategia para las Víctimas y las recomendaciones esbozadas en el presente documento. Además, se debe alentar a la Secretaría a presentar propuestas presupuestarias basadas en las necesidades reales, con el fin de garantizar la participación de las víctimas y las actividades de difusión en todas las fases, y no solo en relación con la actividad de las salas de audiencias. Las asignaciones presupuestarias deben reflejar el ciclo de vida completo de la intervención con las víctimas, desde el examen preliminar hasta las reparaciones, e ir acompañadas de Indicadores Clave de Desempeño (KPI) significativos.

Los posibles KPI centrados en las víctimas incluyen:

- Proporción de situaciones en las que la difusión comienza en la fase de examen preliminar.
- Número de víctimas, o grupos de víctimas y OSC a los que se ha llegado mediante actividades de difusión.
- Porcentaje de materiales de difusión disponibles en las lenguas locales pertinentes.
- Proporción de víctimas que declaran sentirse involucradas de manera significativa, es decir, tener un sentido de autonomía, en el procedimiento.
- Tiempo medio entre la aprobación de la asistencia letrada y el desembolso.
- Tiempo medio desde el registro de una víctima hasta la asignación de su representación legal en cada fase.
- Índice de satisfacción de los LRV (del 1 al 9) con el acceso a los sistemas judiciales, los expedientes y la orientación procesal.

Estos indicadores deberían formar parte de las justificaciones presupuestarias periódicas y de los informes públicos, ayudando a los Estados a evaluar si los recursos financieros se traducen en un apoyo

efectivo e inclusivo a los derechos de las víctimas.

## **2. Defender la coherencia judicial e institucional en materia de derechos de las víctimas**

Los Estados deberían abogar por enfoques coherentes de la participación de las víctimas en toda la Corte y fomentar el desarrollo de directrices judiciales que consoliden la jurisprudencia y las mejores prácticas pertinentes.

## **3. Impulsar la aplicación transparente de la política de asistencia letrada**

Los Estados deben supervisar la aplicación de la nueva Política de Asistencia Letrada (PAL) por parte de la Secretaría, exigir que los desembolsos se efectúen de forma puntual y exigir nuevas reformas para avanzar hacia un modelo de asistencia letrada flexible y basado en pruebas que refleje la realidad de la participación de las víctimas.

## **4. Apoyar reformas estructurales que mejoren la inclusión**

Los Estados deben abogar por reformas que refuercen el acceso de las víctimas a la información, garanticen una consulta significativa e integren herramientas sensibles al género y específicas para cada contexto en las estrategias de difusión y participación jurídica.

## **5. Garantizar la rendición de cuentas en la aplicación de la estrategia revisada**

Los Estados deben solicitar informes periódicos sobre la aplicación de la Estrategia para las Víctimas y las reformas relacionadas, centrándose en puntos de referencia mensurables, como la frecuencia de las actividades de difusión, los plazos de desembolso de la asistencia letrada, los índices de participación de las víctimas y el acceso a los materiales judiciales. La elaboración periódica de informes públicos sobre estos indicadores aumentará la transparencia, permitirá evaluar el impacto y respaldará la rendición de cuentas a las comunidades afectadas.

Las recomendaciones de este documento reflejan las demandas históricas de las víctimas, la sociedad civil y los profesionales para que el compromiso de la CPI con una justicia centrada en las víctimas se traduzca en una práctica significativa. Si se aplican, estas reformas pueden abordar los principales obstáculos estructurales y operativos, promover la coherencia en los enfoques judiciales de la participación de las víctimas y garantizar que la difusión y la representación legal sean accesibles, inclusivas y receptivas a sus necesidades. También ofrecen orientaciones concretas a los Estados Partes y a los órganos de la Corte sobre cómo apoyar un sistema en el que las víctimas sean informadas, escuchadas y tratadas como titulares de derechos a lo largo de todo el procedimiento. De este modo, la Corte puede demostrar su compromiso con el fomento de la confianza y cumplir de forma más significativa su promesa fundacional de un proceso de justicia que reconozca la dignidad, la voz y la capacidad de acción de las personas más afectadas por los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma.