



International Federation
for Human Rights

Fédération Internationale des
Ligues des Droits de l'Homme

Federación Internacional
de Derechos Humanos

Международная Федерация
за права человека

الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

Comentarios de la FIDH sobre las propuestas de *ReVision* del Secretario de la CPI relacionadas con víctimas

Sr Herman von Hebel
Secretario de la
Corte Penal Internacional

18 de noviembre de 2014

Estimado Señor Secretario,

La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) ha seguido los avances en relación al proceso llamado *ReVision* y quisiéramos felicitarlo por dicha iniciativa. Consideramos que se trata un esfuerzo loable encaminado hacia la mejora de la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad de la labor desempeñada por la Secretaría al reconsiderar su visión, su misión y sus valores, y al revisar su estructura y marco de gestión. Como actores externos también hemos observado fragmentación del trabajo, el predominio de un enfoque burocrático y una débil comunicación interna. Estamos de acuerdo que estos puntos deben corregirse. Queremos expresar nuestro apoyo a este proceso y dejar clara nuestra voluntad de contribuir en asuntos para los que contamos con experiencia, con el objetivo de que este proceso sea exitoso.

Tuvimos la oportunidad de reunirnos con Usted y miembros de su equipo los días 2 de septiembre y 15 de octubre. En dichas reuniones obtuvimos información general sobre el proyecto *ReVision* y sobre las propuestas previstas para las víctimas y la defensa. El 28 de octubre recibimos el documento titulado “*Basic Outline of Proposals to Establish Defence and Victims’ Offices*” (Esquema Básico de Propuestas para el Establecimiento de Oficinas para la Defensa y las Víctimas (Esquema Básico), en castellano). También asistimos a la reunión del Grupo de Trabajo de La Haya del 30 de octubre, donde Usted ofreció información actualizada sobre el proyecto *ReVision* y donde compartimos algunas de nuestras preocupaciones. Los comentarios incluidos en esta carta se basan en información recibida tanto a través de dichas reuniones como por medio del Esquema Básico.

Debido a que tenemos experiencia en el apoyo a víctimas de crímenes masivos para su acceso a la justicia, nos hemos interesado por las propuestas previstas para víctimas que soliciten participar y que participen en los procedimientos. Queremos expresar una sincera decepción; a pesar de las numerosas peticiones realizadas por nuestros colegas de organizaciones no gubernamentales (ONG) en representación de nuestras organizaciones y de las repetidas promesas de su personal, hemos recibido el documento que detalla las propuestas aplicables solo recientemente. En relación con asuntos relacionados con la reestructuración de las unidades que respaldan a las víctimas para el ejercicio de sus derechos, entendemos que solo se han realizado algunas consultas en forma interna dentro de la Secretaría, en particular con las unidades interesadas. Asimismo, hacemos notar que, según la información con la que contamos, ninguno de los miembros de la Junta Directiva del Proyecto tiene experiencia de primera mano de trabajo e interacción diaria con víctimas de crímenes masivos. Lamentamos que actores externos, incluyendo las ONG y los abogados de víctimas de las causas en curso ante la Corte, no hayan sido involucrados de manera más significativa desde un estadio más temprano del proceso. Si bien puede que algunos abogados externos hayan sido consultados individualmente, **todavía no ha tenido lugar un proceso de consultación abierto, transparente y estructurado**. Lamentamos esta situación ya que, como explicaremos más adelante, la participación de las

víctimas es un asunto que, por definición, concierne a quienes están por fuera de la Corte. Es, por lo tanto, crucial contar con el punto de vista de aquellos que apoyan a las víctimas y de otros observadores externos familiarizados con la realidad que viven las víctimas de los países afectados. Creemos que la difusión del Esquema Básico a las ONG y a los Estados Partes es el punto de partida de un proceso de consultación. Sin embargo, nos preocupa que el proceso se está moviendo rápidamente y que puede que no haya tiempo suficiente para considerar de manera apropiada las preocupaciones sobre las propuestas. Entendemos que Usted prevé presentar propuestas de enmienda al Reglamento de la Corte tan pronto como este mes.

El objetivo del presente comentario es fomentar el debate proporcionando más puntos de reflexión. Consideramos que el proyecto *ReVision* ofrece una gran oportunidad para reforzar el acceso de las víctimas a la Corte; el objetivo de nuestra contribución consiste en asistir para alcanzar ese logro. Sabemos que el camino hacia la implementación de las propuestas de reforma precisará de ajustes más detallados y de perfeccionamiento. El objetivo del presente trabajo es doble:

- a) Compartir nuestras preocupaciones sobre las propuestas y proponer ajustes en esta fase; y
- b) Contribuir al perfeccionamiento de las propuestas en el camino hacia su implementación.

Comentarios específicos sobre las propuestas

Las propuestas de cambio tienen repercusiones en diversas áreas, incluyendo entre otras, la fusión de dos estructuras de apoyo a víctimas, a saber, la Sección para la Participación y la Reparación a las Víctimas (*Victim Participation and Reparations Section* o VPRS en inglés) y la Oficina Pública de Defensa de las Víctimas (*Office of Public Counsel for Victims* en inglés y en adelante OPCV). **En el presente documento nos centraremos en el que creemos es el aspecto más fundamental de esta reforma. Se trata del sistema para la representación legal de las víctimas.** En relación con las áreas no abordadas en el presente trabajo, consideramos que poseemos poca información y que el impacto de éstas sobre la capacidad de las víctimas de ejercer sus derechos dependerá de la manera específica en la que se implementen.

A diferencia de otras propuestas de reforma, las cuales pueden ser de índole estructural y modifican la manera en la que se organiza la Secretaría sin tener necesariamente un impacto fuera de la Corte, las reformas al sistema de representación legal afectan de manera fundamental los derechos primordiales de las víctimas. De acuerdo con el Estatuto de Roma, las víctimas tienen derecho a participar en los procedimientos. La representación legal es la vía que usan para expresar sus opiniones y observaciones. Es por ello que una representación efectiva es necesaria para que dicha participación sea de valor. Tal y como expondremos más adelante, **la efectividad de la representación legal debe analizarse no sólo desde la perspectiva de la Corte y de la sala de audiencia, sino también, y fundamentalmente, desde la perspectiva de las víctimas.** Su derecho a participar solo se verá cumplido si la representación legal se ejerce de manera tal que las víctimas estén al centro de iniciativas de consulta, permitiéndoles en modo práctico y real ser parte del proceso, aun a través de una intervención a distancia y no física. Estamos respetuosamente en desacuerdo con la siguiente afirmación recogida en el Esquema Básico: “Las propuestas no tiene un impacto desfavorable sobre [...] el derecho de las víctimas a participar en los procedimientos antes la Corte.”¹

Entendemos que, en cuanto se refiere a la representación legal, la reforma consistirá en lo siguiente:

- La representación legal se “internalizará”, es decir que la misma estará a cargo principalmente de abogados que sean miembros del personal de la Corte.
- Abogados externos de los países afectados o que tengan conocimiento suficiente de dichos países podrá ser contratados para cada causa. Se los contratará como personal o consultores y su principal tarea será la de asegurar el contacto con las víctimas que participen. Se eliminará la asistencia letrada (*legal aid*) para víctimas.
- La propuesta de dicho modelo de representación se basa en la jurisprudencia de la Corte.
- La intervención de letrados externos facilitaría la transferencia de conocimientos y capacitación de estos últimos a través del trabajo conjunto con abogados internos de la CPI.

¹ Esquema Básico, p. 1 (traducción no oficial).

Nos gustaría dejar constancia desde el principio que la cuestión de la representación legal de las víctimas origina retos específicos a causa de la naturaleza de los crímenes (el gran número de víctimas) y de la distancia entre el tribunal y los países afectados. Al respecto, hemos observado que discusiones en torno al sistema de representación legal ante la CPI a menudo han considerado un reto el hecho de que “las víctimas están (demasiado) lejos”. Sin embargo, las víctimas están donde deben estar, están en los lugares donde los crímenes fueron perpetrados, viven en las zonas donde han vivido siempre (a excepción de los desplazados internos y las víctimas en exilio). No son las víctimas las que están lejos, sino la Corte. Consideramos que este cambio de perspectiva es importante. La premisa debe ser que la Corte debe adaptarse a las víctimas; no son las víctimas quienes deben adaptarse a la Corte. En resumen, la participación de víctimas (y su representación legal) debe considerarse desde la perspectiva de las víctimas y no desde la perspectiva de la sala de audiencias.

Alcance de la revisión

Nuestro primer comentario está relacionado con el alcance del proyecto *ReVision* en relación con las modificaciones del sistema de representación legal. De acuerdo con el Resumen de las Actividades Programadas (*Overview of Planned Activities* en inglés original) del proyecto *ReVision*, el alcance del mismo cubre: a. Diseño de la organización; b. Delegaciones, roles y responsabilidades; c. Políticas e instrumentos reguladores; d. Procesos, flujo y metodología de trabajo; e. Comunicación interna y coordinación; f. Indicadores de rendimiento y volumen de trabajo; g. Sistemas de gestión y operación; h. Liderazgo y desarrollo de la gestión; i. Personal y recursos humanos; j. Confianza y compromiso del personal. El proyecto *ReVision* abarca asuntos muy importantes en materia de estructura y gestión interna de la Secretaría. La representación legal es un asunto de fondo que afecta de manera fundamental los derechos reconocidos a las víctimas por el Estatuto de Roma: el derecho a la representación legal y el ejercicio de su derecho de participación. A la FIDH le preocupa que, al proponer dichos cambios, el Secretario parece haber sobrepasado el alcance del proyecto *ReVision*, infringiendo en asuntos que afectan de manera fundamental a la confianza de las víctimas y su relación con el proceso de participación. También puede interferir, de esta manera, en cuestiones de gestión del proceso que recaen sobre los jueces.

Pese a que la Secretaría se encarga de la administración de la asistencia letrada y que las oficinas de abogados de oficio, incluso la OPCV, recaigan bajo su administración, es importante distinguir entre los poderes administrativos, por un lado, y la interpretación de los derechos de las víctimas según lo dispuesto en el Estatuto, por otro lado. A continuación, dejamos constancia de lo que establece el Esquema Básico:

En la Oficina de Víctimas habrá un listado de abogados independientes (*pool*) que estarán disponibles para ser asignados a (grupos de) víctimas en cualquier momento, muy parecido a una oficina de asistencia letrada de oficio. Además, un abogado “externo” nombrado de manera *ad hoc* podría sumarse en cada causa, como representante principal o adjunto; este abogado formaría parte íntegra del equipo. Se dará preferencia a los abogados de los países afectados o con conocimientos suficientes sobre el país en cuestión (o del grupo de víctimas de que se trate) para complementar la capacidad interna. Este abogado estará basado en el terreno para establecer vínculos y comunicación con las víctimas.²

A la FIDH le preocupa que las medidas de reforma tal y como se plantean tendrían el efecto de privar a las víctimas de la posibilidad de ser representadas por un abogado externo e independiente. La presencia de un abogado externo se plantea como una opción para completar la capacidad interna. Desde nuestro punto de vista, debería ser una prioridad el mantener la presencia de un abogado externo como representante principal. Si bien comprendemos que la Secretaría necesita establecer ciertas limitaciones dado que las víctimas, por lo general, no pueden costearse la representación legal (como, por ejemplo, el reagrupamiento y la representación legal común),³ no nos convence el hecho de que se les prive de la posibilidad de beneficiar de la asesoría legal ofrecida por un abogado externo independiente por el hecho de ser indigentes. Ese razonamiento llevaría también a la internalización de la representación para los acusados

² Esquema Básico, p. 5 (traducción no oficial).

³ Regla 90(2) del Reglamento de procedimiento y prueba (Rules of Procedure and Evidence)

en situación de indigencia.

Razones para el cambio

De acuerdo con la información que hemos recibido, la razón detrás de las medidas propuestas en relación con la representación legal de las víctimas es la jurisprudencia de la Corte. A este respecto, quisiéramos hacer las siguientes observaciones:

- La jurisprudencia ha establecido distintos modelos de representación legal en los distintos casos:
 - o *Caso Lubanga*: dos equipos de representantes legales externos (varios abogados, que inicialmente asistieron a las víctimas en la fase de solicitud, se dividieron en dos grupos) y otro pequeño grupo compuesto de víctimas con doble estatus representadas por la OPCV.⁴ La representación directa de víctimas por la OPCV fue una excepción puesto que la Sala de Primera Instancia I dictaminó que la función principal de la OPCV debía consistir en ofrecer apoyo a los representantes legales y no en representar a víctimas.⁵
 - o *Caso Katanga*: dos representantes legales comunes han representado dos grupos de víctimas con conflicto de interés. Se introdujo el concepto de "estructura de apoyo" en el terreno (un auxiliar jurídico).⁶
 - o *Caso Bemba*: inicialmente dos representantes legales, que representaban un gran número de víctimas de diferentes localidades. Tras la muerte de uno de ellos, todas las víctimas han sido representadas por un representante legal. Cada representante ha sido asistido por un gestor de causa (*case manager*) y apoyo básico en el terreno (un auxiliar jurídico).⁷
 - o *Caso Banda*: un abogado principal y un abogado asociado (ambos externos), con el apoyo de un auxiliar y un gestor de causa.⁸
 - o *Caso Ruto & Sang en fase preliminar*: un representante legal común externo, elegido mediante un proceso de selección altamente competitivo, con apoyo de un auxiliar jurídico, un gestor de causa y 2-3 asistentes de terreno.⁹
 - o *Caso Kenyatta en fase preliminar*: un representante legal común externo, elegido mediante un proceso de selección altamente competitivo, con apoyo de un auxiliar jurídico, un gestor de causa y 2-3 asistentes de terreno.¹⁰
 - o *Caso Gbagbo en fase preliminar*: abogado principal de la OPCV, abogado externo basado en Costa de Marfil y un gestor de causa.¹¹
 - o *Caso Ruto & Sang en fase de primera instancia*: abogado principal externo basado en el terreno, asistido por la OPCV, un gestor de causa y cuatro asistentes en el terreno.¹²
 - o *Caso Kenyatta en fase preliminar*: abogado principal externo basado en el terreno, asistido por la OPCV, un gestor de causa y cuatro asistentes en el terreno.¹³
 - o *Caso Ntaganda en fase preliminar*: dos equipos de abogados de la OPCV representan dos grupos de víctimas con conflicto de interés. Cada abogado es asistido por un auxiliar de terreno.¹⁴
 - o *Caso Blé Goudé en fase preliminar*: abogado principal de la OPCV, un miembro del equipo basado en Costa de Marfil y un gestor de causa.¹⁵
- La existencia de distintos modelos demuestra que la conceptualización de la representación legal de víctimas ante la Corte ha ido evolucionando. Sin embargo, resulta difícil decir que la evolución se ha estancado, sobre todo si se considera que el sistema de representación legal establecido - incluso en las causas más recientes - varía de un caso a otro.

⁴ Véase ICC-01/04-01/06-2842, para. 20.

⁵ ICC-01/04-01/06-1211, para. 32. Ver también ICC-01/05-01/08-1005, para. 29.

⁶ ICC-01/04-01/07-1328.

⁷ ICC-01/05-01/08-1005.

⁸ ICC-02/05-03/09-215; ICC-02/05-03/09-337.

⁹ ICC-01/09-01/11-249.

¹⁰ ICC-01/09-02/11-267.

¹¹ ICC-01/11-01/11-138.

¹² ICC-01/09-01/11-460.

¹³ ICC-01/09-02/11-498.

¹⁴ ICC-01/04-02/06-160; ICC-01/04-02/06-211.

¹⁵ ICC-02/11-02/11-83; ICC-02/11-02/11-111.

- Con respecto a la jurisprudencia sobre la que se han fundado las propuestas de cambio (en particular, los casos Gbagbo, Ntanganda y Blé Goudé), cabe decir que emanó de dos Salas de Cuestiones Preliminares. Las decisiones son aplicables solamente a la fase preliminar de cada caso. Cuando se decidió la designación de la OPCV, el Jueza Única de la Sala Preliminar I justificó su decisión “en vista del poco tiempo restante hasta la fecha programada para la audiencia de confirmación.”¹⁶ En otro caso, la Jueza afirmó que la decisión de designar a un abogado de la OPCV “estuvo basada en consideraciones de eficiencia y experiencia de la OPCV para representar a las víctimas en *este estadio del procedimiento*” (el énfasis es nuestro).¹⁷ Es aún demasiado temprano para recoger información y extraer conclusiones sobre el impacto y los beneficios de dicho sistema.

Desde nuestro punto de vista, la cuestión del sistema ideal de representación legal de víctimas precisa de un análisis y un estudio profundos sobre los sistemas actuales, sus ventajas y desventajas. Al parecer, no se ha llevado a cabo una evaluación de este tipo como base para idear la presente reforma. La representación de víctimas en procedimientos penales internacionales es una novedad en Derecho Internacional y podemos decir que ningún sistema establecido hasta ahora ha sido perfecto. Creemos que debería llevarse a cabo un examen exhaustivo y su conclusión deberá ir más allá de la constatación que un sistema u otro es ineficiente. La evaluación debería enfocarse en las razones que han llevado los distintos modelos a funcionar de manera diferente y, en particular, en un análisis de los límites de cada sistema y un estudio sobre cómo superarlos. Por ejemplo, el Esquema Básico identificó el siguiente problema:

La posibilidad de designar abogados de la OPCV y abogados externos (en el marco del sistema de asistencia letrada de la Corte) como representantes legales de víctimas ha provocado competición y tensión entre estos dos grupos, además de generar puntos de vista conflictivos sobre el enfoque que debe adoptarse en casos específicos.¹⁸

Este es tan solo uno de los muchos factores que pueden haber afectado negativamente la calidad y la efectividad de la representación legal de víctimas en experiencias pasadas. Sin embargo, los conflictos también pueden surgir a causa de diferentes puntos de vista resultantes de la diversidad de intereses de las víctimas. Proponemos que a efectos de optimizar el sistema de representación legal, la Secretaría debería realizar una evaluación que abarque todos los aspectos. Esto requiere un análisis crítico de las decisiones adoptadas por la Secretaría en relación a la representación legal, incluso sobre la selección de abogados, la calidad y la cantidad de sesiones capacitación, la disponibilidad y el uso de los servicios de asistencia legal, y el funcionamiento de la asistencia letrada para las víctimas, entre otros temas.

Asuntos estructurales: independencia y jerarquía

Desde nuestro punto de vista, la propuesta de internalizar los servicios de representación legal suscita cuestiones de principio fundamentales. En primer lugar, elimina la idea que las víctimas tienen derecho a recibir asesoramiento jurídico independiente. La independencia de los abogados es un principio fundamental de la profesión jurídica. Esto explica por qué en ciertos países, por ejemplo en Francia, los abogados no están autorizados a trabajar en relación de dependencia, de conformidad con su código de deontología. El Esquema Básico establece lo siguiente:

El Jefe de la Oficina de Víctimas no supervisará a los abogados de la Oficina ni les dará instrucciones sobre la manera de conducir la representación. Los letrados serán independientes en el desempeño de su función de representación y estarán sujetos al Código de Conducta Profesional.¹⁹

Si bien es posible diseñar estructuras de modo tal que las mismas gocen de independencia dentro de la Secretaría, consideramos que un abogado que es empleado por la Corte podría, no obstante, ver limitada su

¹⁶ ICC-01/11-01/11-138, para. 42 (traducción no oficial).

¹⁷ ICC-01/11-02/11-111, para. 14 (traducción no oficial).

¹⁸ Esquema Básico, p. 3 (traducción no oficial).

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

capacidad de actuar de forma completamente independiente. Creemos que las restricciones a la independencia no surgen necesariamente de limitaciones estructurales, aunque este pueda ser a veces el caso (por ejemplo, si el presupuesto de la unidad que reúne a los abogados debe ser aprobado por el Secretario). Limitaciones a la independencia también pueden surgir como consecuencia de la pertenencia a una cultura institucional y de una capacidad percepción limitada. **Consideramos que el punto de vista de las víctimas sobre la CPI y los procedimientos, incluso la dura crítica, no puede ser entendido plenamente ni tratarse de manera completamente independiente por personas que son empleados de la Corte.** Además, recordamos que es de suma importancia que el interés de las víctimas sea la principal guía para toda intervención y moción del abogado. **Nos preocupa que abogados que sean personal de la Corte puedan tener en mente otros intereses, como las políticas de la Corte o de su propia oficina, u otros intereses (actuales o posibles) de clientes en otros casos (presentes o futuros).** Estas prioridades pueden distraer la atención del abogado y alejarlo de su función de seguir, estricta y exclusivamente, las instrucciones de sus clientes. Esto podría llevar a mociones que no sean necesariamente favorables al interés de las víctimas o que no sean consideradas prioritarias estas (por ejemplo, mociones resultantes de la aplicación de un enfoque sistemático sobre el modo de abordar las causas), o inacción para defender los intereses de las víctimas, incluso a través de la introducción de mociones innovadoras.

La experiencia de los casos que se han llevado ante la Corte nos muestra que la independencia del letrado también favorece la posibilidad de llevar a cabo acciones que van más allá del estricto mandato de representación legal, pero siempre en relación con los casos y en interés de las víctimas. Por ejemplo, el representante legal en el caso Kenyatta dirigió una carta al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre asuntos de sumo interés para las víctimas que representa (pedido de suspensión de las acusaciones según el artículo 16 del Estatuto de Roma).²⁰ Otros representantes legales han hecho uso de su posición para destacar las necesidades de las víctimas y abogar por asistencia en favor de estas.²¹ Acciones de esta naturaleza pueden ser vistas por la CPI como no estrictamente relacionadas con los procedimientos y es muy probable que miembros del personal de la CPI no las lleven a cabo, incluso porque podrían generar conflictos, ya sea reales o aparentes, con otras partes o instituciones. Sin embargo, desde el punto de vista de las víctimas, una estricta compartimentación de las tareas puede ser nociva y, ciertamente, no está en el mejor interés de estas. Las víctimas tienen innumerables necesidades y la justicia es solo una de ellas. No tienen acceso a otros interlocutores y, a menudo, exigen de sus representantes legales un papel más amplio que aquel que han sido llamados a cumplir. Creemos que el representante legal debería estar en medida de escoger, de manera independiente, si quiere asumir funciones que van más allá del estricto mandato de representar a las víctimas en la sala de audiencia. No estamos abogando que la Secretaría debería fomentar dichas iniciativas, pero consideramos que **la Secretaría no debería vetar esta posibilidad.** La internalización de la representación legal tendría tal efecto.

Un problema relacionado con la independencia es el referido a las dinámicas de reporte y supervisión. Tenemos entendido que el Jefe de la Oficina de Víctimas no supervisará al pool de abogados y a los abogados independientes. Sin embargo, en este momento no contamos con información suficiente sobre cómo la Oficina de Víctimas, en particular la sección que se ocupará de la representación legal, estará organizada. **Nos preocupa la posibilidad de que los letrados estén sujetos a reportar a un superior y a evaluaciones sobre su desarrollo como miembros del personal (*performance appraisal*).**

Eliminación de la asistencia letrada para víctimas

Entendemos que una de las consecuencias derivadas de la internalización de la representación legal sería la eliminación de la asistencia letrada (*legal aid*) para víctimas. Sabemos que el sistema de asistencia letrada ha planteado problemas significativos para los representantes legales. Dicho sistema ha sido y seguirá siendo monitoreado de cerca por los Estados Partes. Por otro lado, observamos que la mayoría de los problemas que han enfrentado los representantes legales en relación con la asistencia letrada no derivan del sistema de

²⁰ Carta de Fergal Gaynor, representante legal de las víctimas en el caso Kenyatta, a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 3 de noviembre de 2013, disponible en: http://www.iccnw.org/documents/Letter_to_UNSC_from_the_Victims_Lawyer_in_the_Kenyatta_case.pdf (última visita el 28 Oct de 2014).

²¹ Abogados Sin Fronteras, *Modes of Participation and Legal Representation* (2013), p. 36.

asistencia letrada en sí, sino más bien de problemas en su conceptualización (el sistema de asistencia letrada para víctimas, tal como se concibió en la CPI, no se adapta necesariamente a la situación de las víctimas clientes, ya que se creó copiando el sistema de asistencia letrada para los acusados) y numerosos obstáculos que resultan de la gestión de la asistencia letrada por parte de la Secretaría (por ejemplo, inversión de demasiado tiempo y recursos por parte de los equipos de representación legal para obtener y justificar recursos, estar a merced de políticas poco claras, etc.).

Entendemos que el costo de la representación legal de víctimas será incluido en el presupuesto regular de la Corte. Dado que no hemos visto una propuesta concreta en cuanto a qué recursos se destinarán, no podemos hacer comentarios específicos al respecto. Tomamos nota de que el Esquema Básico especifica que la internacionalización de la representación legal permitiría a la Secretaría ofrecer un servicio más rentable y eficiente.²² Sin embargo, **al parecer no se ha llevado a cabo ningún estudio específico y exhaustivo sobre las implicaciones financieras de la nueva estructura.** Por ejemplo, se asume que los empleados podrán trabajar en más de un caso al mismo tiempo. No obstante, esto dependerá de la cantidad de personal que sea asignado a la Oficina.

En cuanto al concepto de internalización de los costos de asistencia letrada, hacemos las siguientes observaciones. En primer lugar, **la eliminación de la asistencia letrada impedirá que los abogados puedan cuestionar el nivel de recursos asignados a la representación legal cuando éstos fueren insuficientes.** Hasta ahora, la existencia de un sistema de asistencia letrada y el reconocimiento de que el abogado puede estar en desacuerdo con la Secretaría en relación con los recursos asignados a su equipo conforme a su visión independiente sobre lo que necesita, permitía al letrado solicitar una revisión judicial de las decisiones sobre asistencia letrada.²³ Aún cuando una oficina dentro de la Secretaría pueda (o no) tener más influencia dentro de la Secretaría para abogar por recursos necesarios, la posibilidad de litigar ante los jueces sería derogada.

En segundo lugar, **otra de las consecuencias de la internalización de los costos será la pérdida de un cierto grado de flexibilidad y probable aumento de los costos por honorarios de abogados externos y otros miembros del equipo.** De hecho, una vez que se internalice la representación, todos los abogados y el personal involucrado en la representación tendrán que ser remunerados conforme a la escala de salarios de la CPI. Hasta ahora, se ha permitido en algunos casos que los abogados externos apliquen flexibilidad al uso de las sumas previstas para pagar al personal de terreno. Por ejemplo, teniendo en cuenta que los salarios de la CPI son demasiado altos para algunas economías locales, podían dividir el presupuesto en dos y contratar a dos asistentes de terreno con los fondos inicialmente previstos para un solo puesto. Además, los abogados que se convierten en empleados internos de la CPI tendrán derecho no solo a un salario sino también a beneficios suplementarios. En 2012, la Asamblea de Estados Partes redujo el nivel de remuneración ofrecida a los abogados,²⁴ ya que entendió que no era necesario compensar, a través de la asistencia letrada, beneficios que no logran obtener debido a su estatus independiente. Al internalizar la representación legal, esos costos se volverán a introducir.

No se nos ha proporcionado una descripción de cómo estará compuesta la unidad encargada de la representación. **Queremos advertir que la internalización podría conducir a la creación de puestos permanentes.** Podría decirse que una ventaja de la internalización de la representación legal, incluyendo la creación de nuevos recursos, sería la optimización del uso de los recursos ya que el personal podría trabajar en varias causas al mismo tiempo. Si bien estamos de acuerdo en que eso es una ventaja, creemos que no compensa las desventajas que conlleva la internalización y que hemos descrito en esta carta.

Percepciones y realidad: doble estándar

De acuerdo con el modelo propuesto por el proyecto *ReVision*, letrados internacionales (pool de abogados) dirigirán la representación en la causa, mientras que abogados locales podrán asistir en la comunicación con las víctimas. La intervención de un abogado del país afectado o con conocimientos específicos sobre dicho

²² Esquema Básico, p. 5.

²³ Norma 83(4) del Reglamento de la Corte.

²⁴ ICC-ASP/11/2/Add.1.

país aparece como facultativa. El Esquema Básico establece:

un abogado “externo” ad hoc *podría* ser añadido, solo por la duración de la causa, ya sea como abogado principal o adjunto y formará parte integral del equipo. Este abogado estará basado en el terreno para asegurar vínculos más estrechos y comunicación con las víctimas (el énfasis es nuestro).²⁵

Esta forma de organizar la representación legal plantea un problema, puesto que aplica un doble estándar. Creemos que el aspecto más relevante de la participación de víctimas tiene lugar sobre el terreno, a través de la auténtica implicación de las víctimas por medio de información y toma de instrucciones. Sin embargo, transformar estos puntos de vista en argumentos jurídicos y, más importante aún, participar en la concepción de la estrategia de litigio constituyen el otro componente del trabajo y es aquí donde abogados con experiencia pueden aportar un valor añadido relevante. En este sentido, **nos preocupa que los abogados locales sean relegados al rol de asistentes,²⁶ privándoseles de la oportunidad de participar en la toma de decisiones con relación a la estrategia de litigio y no dándoseles la posibilidad de ejercer la representación ante las Salas en La Haya.** Asegurarse que tengan esta posibilidad y que puedan comparecer directamente ante la Corte, si fuese necesario, evitaría la aplicación de un enfoque condescendiente. **Nos preocupa que la prioridad acordada a los letrados internacionales y el hecho de que se haga opcional la asistencia por abogados externos perpetúan un enfoque de “arriba abajo” (*top-down*)** en asuntos relativos a la recepción de asistencia por parte de particulares y organizaciones de los países afectados. Este enfoque ha prevalecido en las políticas de la CPI (por ejemplo, en relación con el uso de intermediarios). La aplicación de un enfoque de “arriba abajo” a la participación de víctimas carece de lógica, ya que, el mismo sistema de participación ha sido concebido para adoptar un enfoque opuesto, es decir de “abajo arriba” (*bottom-up*). El asesoramiento legal externo e independiente (sin relación de empleo con la CPI) garantiza la adopción de un enfoque de “abajo arriba”. Ello también se ve garantizado por la implicación auténtica de letrados externos en todas las decisiones relacionadas con el caso, incluso la participación en sala de audiencia.

Un argumento en favor de que los abogados locales sean empleados por la Corte es que se beneficiarían de capacitación. Cuentan con conocimientos limitados sobre procedimiento penal internacional y verse involucrados en casos ante la CPI les dará la oportunidad de adquirir competencias en ese campo. Si bien esto es cierto y creemos que la participación en los procedimientos ante la CPI representa una oportunidad muy valiosa para los abogados locales, también es cierto que ellos también tienen mucho que compartir con el personal de la Corte. En otras palabras, la transferencia de conocimientos funciona en ambos sentidos, puesto que los abogados locales poseen valiosos conocimientos sobre el conflicto de que se trate, el contexto político e histórico y la legislación nacional, así como experiencia de litigio a nivel nacional.

Por último, la implicación de los abogados locales como meros asistentes puede plantear problemas - reales o de percepción - en cuanto al grado de intervención de las víctimas. Primero, puesto que las víctimas percibirán que no hay un lazo entre ellos y la CPI, ya que el abogado que conocen y en quien confían no es el mismo que los defiende ante los jueces. Segundo, si el único papel del abogado local es transmitir opiniones y observaciones, ello crea una capa de comunicación adicional e innecesaria entre el abogado principal y las víctimas.

Percepción y realidad: duplicación de tareas

La internalización de la representación favorecería una percepción que la CPI aplica diferentes estándares a las víctimas y a la Defensa. El proyecto *ReVision* propone que la Defensa se externalice por completo, mientras que la representación de las víctimas se internalizaría plenamente (aún cuando se argumente que se mantendrá la participación de letrados externos, al volverse estos consultores o miembros del personal, en la

²⁵ Esquema Básico, p. 5.

²⁶ Este es el arreglo surge de lo dispuesto en las decisiones adoptadas en los casos Ggagbo, Blé Goudé y Ntanganda, donde la participación de abogados locales ha sido prevista como asistentes o miembros del equipo. Conforme a las consultas que hemos entablado con la OPCV, entendemos que la Oficina ha tomado la decisión de designar abogados con suficiente experiencia para ejercer ante la Corte.

práctica se internalizará o eliminará la asesoría externa independiente). **Ello refuerza la percepción que las víctimas deben estar más cerca de la institución y de la Fiscalía.** Se desconoce así que las víctimas pueden no compartir la posición de la Fiscalía y que pueden ser críticas tanto de la institución como de la Fiscalía.

En la práctica, la internacionalización de la representación legal puede favorecer la identidad entre los argumentos de la Fiscalía y de los representantes de las víctimas. Opositores de la participación de víctimas reprochan que dicha participación pone al acusado frente a dos fiscales. Si la reforma avanza, esta opinión podría tener fundamentos. La propuesta principal del proyecto *ReVision* con relación a la representación legal, es decir la internalización de la asistencia jurídica, se basa en la idea que el conocimiento de la Corte y de la jurisprudencia de la CPI es muy importante para actuar en calidad de abogado. (Sobre esta base, la representación del acusado también debería internalizarse, pues también es importante que el Abogado Defensor conozca la jurisprudencia sobre Derecho Penal Internacional para representar los intereses del acusado.) Cuanto más se anteponga el conocimiento del derecho sustantivo y del derecho procesal al conocimiento del contexto y de las preocupaciones de las víctimas, mayor es la posibilidad de que la representación de víctimas se vuelva un ejercicio jurídico alejado de las opiniones de estas últimas. Asimismo, aumenta la probabilidad que se presenten grandes cantidades de mociones sobre asuntos de procedimiento y otras cuestiones que no están necesariamente relacionadas con los intereses de las víctimas. Cuando se pierde contacto con las opiniones de las víctimas, la representación se ejerce en defensa de un “interés general” (esto sería basada en una interpretación teórica y abstracta de lo que normalmente puede ser considerado como el interés de la víctima). La Fiscalía ya representa dicho interés general, por lo que resulta superfluo contar con otra entidad que lo defienda.

Al respecto, hemos observado que el Esquema Básico hace mención de un varios puestos que estarán centralizados en las sede de la Corte: oficiales jurídicos, gestores de causas, auxiliares jurídicos y empleados procesadores de datos.²⁷ **Sin embargo, las propuestas de cambio no dan detalles sobre la estructura específica que se establecerá para apoyar la participación y representación de víctimas a lo largo del procedimiento en el terreno.** El Esquema Básico indica que “la nueva configuración para la presencia sobre el terreno asegurará un apoyo efectivo y eficiente a los equipos sobre el terreno.”²⁸ Si bien los servicios sobre el terreno pueden proveer apoyo general en áreas tales como seguridad, informática y logística básica, la coordinación de la participación de víctimas requiere de personal que se dedique de lleno a esa tarea. **Es erróneo creer que un abogado externo solo (si es que se lo designa) podrá mantener contacto con un gran número de clientes.** Tal y como lo muestra la experiencia en la fase de primera instancia en los casos más recientes (caso Ruto & Sang y caso Kenyatta), el apoyo de los asistentes de terreno es clave. Los asistentes de terreno son abogados (más) jóvenes con experiencia de terreno. Ellos apoyan la tarea del letrado mediante comunicaciones telefónicas regulares con los clientes, y a través de la organización de reuniones entre las víctimas y los representantes legales. Estas actividades requieren de actividades de movilización y un alto nivel de coordinación logística. La ausencia de apoyo para realizar estas tareas puede fácilmente conllevar a la dependencia excesiva en intermediarios. Los asistentes de terreno establecen un lazo de confianza con las víctimas y sus comunidades. Por ello, es importante que se seleccionen y asignen personas específicamente para esta tarea. **Contar con personal de terreno que lleve a cabo dichas tareas de manera *ad hoc* o intermitente sería ineficiente** dado el nivel de involucramiento requerido y la necesidad de mantener continuidad en relación con las personas que interactúan con las víctimas representadas. Se trata de un trabajo intenso a tiempo completo. Por razones de confidencialidad y de seguridad, no conviene delegar tareas a intermediarios (ni siquiera parcialmente). (Excepciones para la obtención de ayuda de intermediarios pueden ser el apoyo la movilización y difusión de ciertas categorías de información no confidencial.)

Importancia de la innovación y de la flexibilidad

Al fin de cuentas, el personal y quienes que están fuera de la Corte nunca compartirán la misma perspectiva sobre las preocupaciones de las víctimas. Es un asunto de posiciones y percepciones, y no basta con brindarle

²⁷ Esquema Básico, p. 5 (traducción no oficial).

²⁸ *Ibíd.*

independencia a una oficina interna. Es inevitable que quien es empleado de la Corte se vea influenciado o que su interpretación sea alterada por políticas institucionales y/o la experiencia de otros casos. Si bien la experiencia de representación en otras causas es muy valiosa, la misma debe ponerse al servicio de las víctimas y no al contrario (que es lo que un sistema que favorece principalmente los conocimientos de la CPI y su jurisprudencia tiende a promover).

A este respecto, es menester recordar que la participación y la representación legal de víctimas son conceptos nuevos en procedimientos penales internacionales y que se han implementado en las salas de audiencia por apenas ocho años - un periodo muy corto en la historia del desarrollo del Derecho Internacional. Sin lugar a dudas, la evolución ha de continuar. Tememos que institucionalizar la jurisprudencia más reciente de la Corte en relación con la representación legal resultará en un obstáculo a la evolución de la interpretación jurídica hacia la construcción de un sistema ideal de representación legal de víctimas. De igual forma, nos inquieta que ello afecte la evolución de la noción de participación de víctimas, pues los representantes legales tienen un papel clave en la interpretación de las disposiciones sobre los derechos de las víctimas y en la propuesta de interpretaciones a los jueces. A este respecto, discrepamos en que deba haber coherencia en la representación legal.²⁹ En un tema tan reciente como la participación de víctimas no existe un punto de vista unificado sobre cómo debe llevarse a cabo en la práctica. A este estadio de la evolución del concepto jurídico y, para beneficiar a los más interesados, es decir, las víctimas cuyos derechos están en juego, es importante favorecer la promoción de diferentes puntos de vista e interpretaciones. **Centralizar la representación de víctimas ante la CPI en una sola oficina perjudicaría, sin lugar a dudas, la evolución de los derechos de las víctimas.** Cabe la posibilidad de que la oficina desarrolle su propia interpretación de los derechos de las víctimas e se cierre a toda innovación. Las estrategias innovadoras son importantes para expandir la interpretación de los derechos de las víctimas.

Por último, una desventaja de institucionalizar una sola interpretación de un modelo de representación legal sería la pérdida de flexibilidad en la capacidad de adaptación a las características y necesidades de diferentes comunidades de víctimas y realidades nacionales. En algunos de los casos que han cursado ante la Corte, las Salas llegaron a conclusiones diversas sobre la necesidad por parte de las víctimas de un abogado local o internacional, basado en el extranjero o en el país, así como en relación con la composición del equipo que se necesita para apoyar de manera adecuada la comunicación con los clientes. No queda claro qué nivel de flexibilidad se aplicará una vez que la representación se internalice. Asimismo, no se sabe si los jueces se pronunciarán sobre la estructura para la representación legal o si esas decisiones serán estrictamente administrativas. Más importante aún, **no pareciera que se consultará a las víctimas sobre sus necesidades en relación con la representación legal;** por ejemplo, el Esquema Básico no indica cómo se designará a los letrados ni tampoco si se consultará a los víctimas sobre sus necesidades de representación legal. Las propuestas resultan en una asunción hecha *a priori* que para las víctimas es mejor, en todo caso y situación, contar con un abogado (principal) que forma parte del personal de la CPI y que suele ser originario de un país diferente al de la víctima.

*

Le agradeceremos la consideración de nuestras preocupaciones sobre el proyecto *ReVision* en lo referente a la representación legal de víctimas y quedamos a su disposición para cualquier aclaración.

Respetuosamente,



Karim Lahidji
Presidente de la FIDH

²⁹ Esquema Básico, nota al pie n° 7.