

**Bruselas, 5 de febrero de 2015
(OR. es)**

**15581/2/14
REV 2
(de,el,es,fi,sv,cs,sk,sl,bg,ro,ga)**

**GENVAL 70
COPEN 286
DROIPEN 134
EUROJUST 198
ENFOPOL 362
JAI 878
COHOM 156
RELEX 932**

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Secretaría General del Consejo
Destinatario:	Delegaciones
Asunto:	Estrategia de la red de la UE de cooperación contra el genocidio para luchar contra los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros

Adjunta se remite a las Delegaciones la «Estrategia de la red de la UE de cooperación contra el genocidio para luchar contra los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros».

El Jefe de la red de cooperación contra el genocidio presentará la estrategia en la reunión GENVAL de 21 de noviembre de 2014.

**Estrategia de la red de la UE de cooperación
contra el genocidio para luchar contra los
delitos de genocidio, crímenes de lesa
humanidad y crímenes de guerra en
la Unión Europea y sus Estados miembros**

La Haya, octubre de 2014

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
BREVES RECOMENDACIONES	6
CAPÍTULO 1: LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE Y LOS CRÍMENES INTERNACIONALES MÁS GRAVES	8
1.1 Los crímenes internacionales más graves como reto para la UE y sus Estados miembros	8
1.1.1 Vínculo entre los crímenes internacionales más graves y los Estados miembros ..	8
1.1.2 ¿Quién se encarga de investigar y enjuiciar esos delitos?	11
1.2 Obligación de los Estados miembros de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves	12
1.2.1 Aplicación de los crímenes internacionales más graves en la legislación nacional	13
1.3 Retos que plantea la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves	14
1.3.1 Complejidad factual	14
1.3.2 Complejidad jurídica	20
CAPÍTULO 2: COMPROMISO DE LUCHAR CONTRA LA IMPUNIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS	23
2.1 A escala de la Unión Europea	23
2.1.1 Papel de la Red.....	24
2.2 A escala de los Estados miembros.....	26
2.2.1 Resultados a escala de los Estados miembros y miembros de la Red	29
CAPÍTULO 3: SERIE DE MEDIDAS EN APOYO DE LAS INVESTIGACIONES Y ENJUICIAMIENTOS NACIONALES DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES MÁS GRAVES	32
Medida 1: Creación, desarrollo y promoción de unidades especializadas.....	33
Medida 2: Evitar los refugios seguros mediante la determinación de los casos y de la información pertinente sobre los mismos	34
Medida 3: Establecimiento de un sistema de cooperación eficaz.....	37
Medida 4: Mejora de la legislación relativa a la investigación, el enjuiciamiento y la asistencia jurídica mutua.....	40
Medida 5: Crear la Red como centro de experiencias y promoverla tanto en la Unión Europea como mundialmente.....	41
Medida 6: Compromiso renovado de la Unión Europea	42
Medida 7: Creación de capacidades y sensibilización de las autoridades nacionales pertinentes	43
Medida 8: Derechos, apoyo y protección de las víctimas y testigos de los crímenes internacionales más graves	44

RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha puesto de manifiesto su compromiso en cuanto a garantizar la consistencia y la coherencia de sus políticas de interior en la lucha contra la impunidad del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra (en lo sucesivo «crímenes internacionales más graves»¹). En el ámbito de su política de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), la UE intenta apoyar a las autoridades nacionales de los Estados miembros en su investigación y enjuiciamiento de esos delitos, a fin de garantizar que la UE no se convierta en refugio seguro para sus autores.²

Como parte de ese compromiso, el Consejo de la UE (en lo sucesivo «el Consejo») adoptó en 2002 la Decisión 2002/494/JAI del Consejo relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (en lo sucesivo «la Red contra el Genocidio» o «La Red»). La Red contra el Genocidio se convoca dos veces al año y reúne a fiscales, investigadores policiales y demás expertos («los puntos de contacto») de todos los Estados miembros. En 2003, el Consejo adoptó la Decisión 2003/335/JAI pensada para aumentar la cooperación entre los servicios policiales y las fiscalías, maximizando de ese modo la posibilidad de que las autoridades penales de los distintos Estados miembros cooperen eficazmente en la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos responsables de los crímenes internacionales más graves. La Red impulsa la aplicación de esa Decisión facilitando el intercambio de información entre los profesionales del Derecho, alentando la cooperación entre las autoridades nacionales de distintos Estados miembros y constituyendo un foro para el intercambio de prácticas correctas. Desde 2011, la Red contra el Genocidio cuenta en su trabajo con el apoyo de la Secretaría, que tiene su sede en La Haya con Eurojust.

Actualmente, estas iniciativas de la UE son la piedra angular del compromiso JAI de la UE en relación con la lucha contra la impunidad. Contribuyen de manera esencial a desarrollar y respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por hacer que los responsables de esos delitos respondan de ellos. Los Estados miembros están en la primera línea de la lucha contra la impunidad de esos delitos, independientemente de donde se hayan cometido, por quién y contra quién. Todos los Estados miembros han ratificado los tratados y convenios internacionales pertinentes que les obligan a garantizar la investigación, el enjuiciamiento y el

¹ En el presente documento se utiliza el término «crímenes internacionales más graves» para hacer referencia a los delitos internacionales incluidos en el mandato de la Red, concretamente los delitos de genocidio, de lesa humanidad y los crímenes de guerra. La Red reconoce que muchos de los temas que aborda la «Estrategia de la Red de la UE de cooperación contra el genocidio para luchar contra los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros» son aplicables asimismo a la tortura y a las desapariciones forzadas, como delitos específicos. Uno de los elementos importantes de la lucha general contra la impunidad es la investigación y el enjuiciamiento de la tortura y de las desapariciones forzadas como delitos aparte.

² Véase el Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM 2005, DO C 236 de 24 de septiembre de 2005, p.11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:ES:PDF>; el Programa de Estocolmo, DO C 115/1 de 4 de mayo de 2010, p. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES).

castigo de los responsables de los crímenes internacionales más graves. Varios Estados miembros han seguido la recomendación de la UE que recoge la Decisión 2003/335/JAI de crear «unidades para los crímenes de guerra» formadas por personal especializado en tratar los crímenes internacionales más graves de la policía y las fiscalías de los Estados miembros, lo que ha llevado, estos últimos años, al éxito de muchas imputaciones de responsables de crímenes internacionales más graves en los Estados miembros, y ha enviado un mensaje importante en cuanto a que la UE y los Estados miembros no toleran que esos delitos queden impunes.

Al mismo tiempo, podría hacerse más a escala de la UE y de los Estados miembros en cuanto a contemplar un planteamiento coherente y eficaz de la UE para la lucha contra la impunidad. Como se indica más detalladamente a continuación, ese tipo de planteamiento fomentaría una cooperación y un intercambio de información mayores a escala nacional y de la UE, la creación de unidades especializadas en más Estados miembros y un mayor apoyo de la UE a las autoridades nacionales, de forma que pudiera ampliarse el número de Estados miembros comprometido activamente en la lucha contra la impunidad.

Por todo ello, los puntos de contacto de la Red crearon un Grupo Especial para estudiar y proponer los pasos que permitan aumentar la eficacia de la lucha contra la impunidad dentro de la UE.³ La Red consideró además que un instrumento nuevo, como un Plan de Acción de la UE contra la impunidad, podría ser una herramienta importante a la hora de alentar la cooperación y el desarrollo de prácticas correctas a escala nacional y regional, a fin de mejorar las investigaciones y los enjuiciamientos.⁴

Como primer paso, el Grupo Especial de la Red redactó la presente «Estrategia de la red de la UE de cooperación contra el genocidio para luchar contra los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros» (en lo sucesivo «la Estrategia»). Se brindó a todos los puntos de contacto y a los expertos de la sociedad civil la oportunidad de aportar datos basados en su experiencia. La Estrategia se basa en las lecciones aprendidas y en las prácticas correctas determinadas por los fiscales, los investigadores policiales y demás expertos, así como en los debates y las conclusiones de dieciséis reuniones de la Red a lo largo de los pasados doce años.

La Estrategia recomienda una serie de medidas generales que las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían adoptar en apoyo de las autoridades nacionales para luchar contra la impunidad, hacer que los responsables respondan y hacer justicia a las víctimas. La Red, a través de sus puntos de contacto a escala nacional y de la Secretaría de la Red⁵ a escala de la UE,

³ EL Grupo Especial de la Red se compone de cinco puntos de contacto (tres fiscales, un funcionario de policía y un funcionario de asistencia judicial mutua), que celebran varias reuniones y cuentan con el apoyo de la Secretaría de la Red.

⁴ Véanse «Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs», documento 16340/13 GENVAL 13 del Consejo de la UE, de 19 de noviembre de 2013, así como el resumen de los debates, documento 17164/13 GENVAL 87 del Consejo de la UE, de 4 de diciembre de 2013.

⁵ La Secretaría de la Red contra el Genocidio se creó en julio de 2011 a tenor del artículo 25 bis de la Decisión 2009/426/JAI del Consejo por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. Esa Secretaría es parte del personal de Eurojust y funciona como unidad aparte.

utilizarán la Estrategia como marco para orientar el desarrollo continuo de la Red en los próximos años y para abogar por un mayor compromiso de la UE y de los Estados miembros. La Red revisará y evaluará periódicamente la Estrategia, a fin de reflejar los cambios y desarrollos en curso, a medida que aumente la concienciación en cuanto a la necesidad de luchar contra la impunidad.

Así pues, el objetivo de la Estrategia es doble:

1. A escala de la UE, reforzar el compromiso de ésta en la lucha contra la impunidad para los crímenes internacionales más graves y dar mayor apoyo a los Estados miembros. La Secretaría, con la ayuda de los puntos de contacto, se comunicará con las instituciones y los responsables políticos pertinentes a fin de sensibilizarlos en relación con los retos a los que se enfrentan las autoridades judiciales penales a la hora de investigar, enjuiciar y castigar los crímenes internacionales más graves así como para compartir las prácticas correctas para abordar esos retos.
2. A escala de los Estados miembros, ayudar, y en su caso desarrollar, las prácticas de las autoridades nacionales en la lucha contra la impunidad a escala nacional, determinando medidas concretas que apoyen a las autoridades nacionales en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves .

Para lograr esos objetivos, la Red presentará la presente Estrategia a los Grupos competentes de la UE, entre éstos el Grupo «Cuestiones Generales, incluida la Evaluación» (GENVAL), con la petición que ese Grupo trabaje en la elaboración de unas posibles Conclusiones del Consejo JAI sobre el compromiso de la UE y de los Estados miembros con la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves, llamando así la atención ministerial respecto de este tema. La Red se pondrá asimismo en contacto con la Comisión Europea, con miras a que su política sea más comprometida en relación con la lucha contra la impunidad. En la medida de lo posible, los puntos de contacto nacionales garantizarán que la Estrategia se ponga en conocimiento de los responsables políticos nacionales y que se discuta con ellos. Esos debates a escala nacional son una forma esencial de mejorar la capacidad nacional para luchar contra la impunidad, y pueden ayudar a los Estados miembros a aumentar la necesidad de que la UE se comprometa más en los foros de la UE pertinentes.

La Estrategia subraya los distintos contextos en los que los Estados miembros se enfrentan a los crímenes internacionales más graves, así como los pasos dados hasta ahora a escala de la UE y de los Estados miembros. La Estrategia indica además los retos que experimentan investigadores y fiscales, así como las demás autoridades, a la hora de investigar, enjuiciar y castigar los delitos internacionales, y destaca las prácticas correctas determinadas anteriormente para abordar esos retos. La sección final de la Estrategia presenta una serie de medidas para mejorar la eficiencia y la eficacia de las investigaciones y los enjuiciamientos nacionales, junto con algunas recomendaciones complementarias para las instituciones de la UE, los Estados miembros, los puntos de contacto nacionales y la Secretaría de la Red.

BREVES RECOMENDACIONES

Para las instituciones de la UE:

- Garantizar los recursos adecuados para la creación de la Red como centro de experiencia y promoverla en los foros interiores y exteriores de la UE.
- Reiterar su compromiso de luchar contra la impunidad, evaluando las posibilidades de financiación adicionales para que la Red y las autoridades nacionales puedan crear unidades especializadas, así como para actividades de formación y de creación de capacidades.
- Evaluar oficialmente la aplicación de las Decisiones 2002/494/JAI y 2003/335/JAI del Consejo, y organizar una auditoría anual sobre lucha contra la impunidad dentro de la UE, que se celebraría en el Parlamento Europeo.
- Situar este tema en la agenda política y reconocer que la financiación es un medio esencial para que las autoridades nacionales y la sociedad civil puedan coordinar eficazmente su lucha contra la impunidad; desarrollar la comprensión del derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario; y aumentar la concienciación respecto de la necesidad de luchar contra la impunidad.
- Modificar los mandatos de Eurojust y de Europol de modo que incluyan los crímenes internacionales más graves.
- Preparar un Plan de Acción para la lucha contra la impunidad en la UE.

Para los Estados miembros:

- Revisar y, en su caso, modificar la legislación nacional en materia de crímenes internacionales más graves, a fin de garantizar que refleje las obligaciones a tenor del derecho internacional y no otorgue inmunidad indebida alguna a las personas.
- Crear unidades especiales en los servicios policiales y las fiscalías, y desarrollar una estrategia nacional y plataformas nacionales de cooperación en la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves.
- Garantizar en los servicios de inmigración que todos el personal se halle debidamente formado, se desarrollen las prácticas correctas y que el flujo de información de las autoridades de inmigración a las de policía sea eficaz, con la obligación específica de informar a las autoridades policiales cuando se trate de casos 1F.
- Mejorar la comunicación entre los Estados miembros, en su caso utilizando por ejemplo equipos conjuntos de investigación (ECI); apoyar la iniciativa para un marco global de cooperación entre los Estados miembros.
- Garantizar que el intercambio de información entre servicios estatales sea eficaz, sobre todo entre investigadores, fiscales y autoridades encargadas de supervisar la inmovilización y el decomiso de activos así como la prohibición de comerciar o de viajar.
- Ampliar la utilización de la Red y de su Secretaría mediante el nombramiento de puntos de contacto nacionales múltiples con experiencia en enjuiciamientos, investigación penal y asistencia judicial mutua.

- Integrar la perspectiva de las víctimas en sus estrategias de investigación y enjuiciamiento, desde los comienzos de cada caso, a fin de garantizar la equidad de los procedimientos y sus repercusiones en las víctimas y en las comunidades afectadas, y facilitar a las víctimas información acerca de sus derechos y de los acuerdos de protección.
- Sensibilizar a la opinión pública respecto de la necesidad de luchar contra la impunidad y las investigaciones y enjuiciamientos correspondientes de los crímenes internacionales más graves.

Para los puntos de contacto nacionales:

- Divulgar información sobre los temas discutidos en la Red a otros miembros de las fiscalías y de los servicios policiales, así como a otras autoridades nacionales pertinentes como los servicios de inmigración a escala nacional.
- Presentar información sobre investigaciones y enjuiciamientos de las personas responsables de crímenes internacionales más graves a los responsables políticos y al público en general.
- Actuar como punto de comunicación para los profesionales de derecho y transmitir de vuelta a la Red la información.

Para la Secretaría de la Red:

- Facilitar los esfuerzos de las autoridades nacionales, ampliando la función de intercambio de información a fin de permitir que aumente el intercambio de prácticas correctas, normativas aplicables, enjuiciamientos e investigaciones en curso.
- Ayudar a los Estados miembros en la creación y fomento de unidades especializadas.
- Facilitar la cooperación y la coordinación de los esfuerzos para llevar a los responsables ante la justicia y brindar la experiencia oportuna a las autoridades nacionales.
- Redactar un informe de actividad anual que presente información sobre las investigaciones y enjuiciamientos de los responsables de crímenes internacionales más graves.
- Informar periódicamente a los Grupos del Consejo, entre éstos el Grupo «Derecho Internacional Público» (COJUR), el subgrupo «Corte Penal Internacional» (CPI) del Grupo «Derecho Internacional Público» (COJUR-ICC), el Comité de **Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS)**, el Grupo «Asuntos Generales, incluida la evaluación» (GENVAL) y los Grupos regionales.

CAPÍTULO 1: LOS ESTADOS MIEMBROS Y LOS CRÍMENES INTERNACIONALES MÁS GRAVES

1.1 Los crímenes internacionales más graves como reto para la UE y sus Estados miembros

En el siglo XX⁶ aproximadamente doscientos millones de personas perdieron la vida como resultado directo o indirecto de la violencia colectiva fomentada por las autoridades, y en las décadas recientes se han cometido crímenes internacionales más graves en cinco continentes distintos. Esos crímenes se producen a menudo en periodos de conflictos armados o de crisis civiles, con incontables responsables, numerosos testigos y cientos o miles de víctimas, y se caracterizan por una brutalidad extrema y reiterada.

El delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son «atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad» y se considera que «constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad».⁷ El desarrollo del Derecho penal internacional, la creación de tribunales ad hoc en la década de 1990, seguido por la formación de la CPI, reflejan la gravedad de esos crímenes y la necesidad de una reacción fuerte frente a los responsables de crímenes internacionales más graves. La lucha contra la impunidad, con todo, no se limita a las entidades internacionales y, en realidad la obligación primera en cuanto a investigar y enjuiciar a los responsables de esos delitos es de los Estados miembros.

1.1.1 Vínculo entre los crímenes internacionales más graves y los Estados miembros

Pese a la sensación general de que los crímenes internacionales más graves ocurren muy lejos, la experiencia ha demostrado que esos crímenes, los responsables y sus bienes, las víctimas y los testigos tienen vínculos reales con los Estados miembros. Se cometieron crímenes internacionales más graves en territorio de los Estados miembros, por ejemplo durante la Segunda Guerra Mundial aunque también en décadas recientes. También han afectado a nacionales de los Estados miembros, bien como víctimas o responsables. Otro vínculo entre los crímenes internacionales más graves y los Estados miembros surge cuando nacionales de países terceros que han participado en crímenes internacionales más graves se hallan en territorio de los Estados miembros, bien como visitantes, o solicitantes de asilo o residentes.

Territorio

En realidad se han cometido crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra dentro del territorio de los Estados miembros. Las autoridades nacionales aún deben hacer frente a enormes atrocidades, como las relacionadas con los presuntos criminales de

⁶ A. Smeulers y F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Amberes 2011, Intersentia, Prefacio, p. XIIV.

⁷ Véanse los considerandos 2 y 3 del Estatuto de Roma de la CPI.

guerra nazi⁸ y con los regímenes totalitarios comunistas de la Guerra Fría.⁹ La reciente adhesión de Croacia a la UE también ha ampliado el territorio de la UE en que se cometieron crímenes en pasadas décadas, y en el que están en curso investigaciones y enjuiciamientos.

Nacionales de los Estados miembros

Los nacionales de los Estados miembros pueden verse envueltos en la comisión de crímenes internacionales más graves como responsables,¹⁰ víctimas¹¹ o testigos, independientemente de la situación geográfica de los crímenes. Además de las personas físicas, las jurídicas con sede en la UE también pueden verse implicadas en la comisión, apoyo, ayuda, complicidad o beneficio de delitos internacionales cometidos en el extranjero.¹² Los Estados miembros pueden ejercer su jurisdicción sobre los responsables de esos delitos por la participación de sus nacionales como víctimas o testigos, o por el hecho de que sus nacionales o empresas hayan facilitado la comisión de delitos a partir del territorio de la UE.

Nacionales de países terceros

La mayoría de los crímenes internacionales más graves se producen en los territorios de países terceros. Pese a ello, los responsables, los testigos y las víctimas pueden entrar en el territorio de la UE como visitantes, mediante solicitudes de visado o de protección internacional (esto es, solicitantes de asilo). Esto último es especialmente pertinente, ya que los crímenes

⁸ Véase el caso reciente relacionado con la extradición de un presunto criminal de guerra nazi entre Eslovaquia y Hungría: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Este caso se dio por terminado por el fallecimiento de László Lajos Csatáry el 12 de agosto de 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Véase el caso reciente sobre el enjuiciamiento de un exministro húngaro por crímenes de guerra cometidos en 1956: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ Por ejemplo, los Países Bajos han investigado y llevado a juicio a dos empresarios neerlandeses sospechosos de ayudar y ser cómplices de crímenes de guerra cometidos respectivamente en Irak y Liberia. Véase <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> and <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. En algunos casos, hubo personas que llegaron a la UE como solicitantes de asilo y posteriormente obtuvieron la nacionalidad de un Estado miembro. De esta forma se convirtieron en nacionales entre el momento de la comisión de los crímenes y antes de ser sospechosos. Véase asimismo el reciente caso neerlandés contra Yvonne N. <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ Por ejemplo, Bélgica investigó y enjuició al Comandante Bernard Ntuyahaga por su participación en el asesinato de diez miembros del equipo de pacificación de las Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda, <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Además, el reciente caso del avión civil MH17, abatido sobre Ucrania, ha iniciado una investigación internacional por crímenes de guerra. La mayoría de las víctimas de este presunto crimen de guerra eran nacionales de los Estados miembros. Véase <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> y <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² Por ejemplo, los Países Bajos han investigado la participación de la empresa neerlandesa Lima Holding B.V. por su presunta implicación en la construcción de la barrera israelí y de una instalación industrial cercana a un asentamiento en Cisjordania, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Además, Suiza ha abierto una investigación en el caso de Argos Heraeus, uno de los más grandes refinadores de oro, por complicidad en crímenes de guerra y blanqueo de dinero en relación con los recursos en oro de un grupo armado en la república Democrática del Congo. <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

internacionales más graves se producen a menudo en el contexto de conflictos armados, o a resultas de la vulneración sistemática del Estado de Derecho y del orden. Así pues, la población de esos países afectados puede huir de su país de origen y entrar en el territorio de la UE. En años recientes, el número de nacionales de países terceros que solicita asilo en la UE ha aumentado significativamente, llegando dicho número a 435.000 personas en 2013.¹³ Algunos responsables de crímenes internacionales más graves pueden pasar desapercibidos durante este proceso, con lo que pueden completar con éxito su solicitud de asilo. A otros se les puede denegar el estatuto de refugiado por varias razones, entre ellas el artículo 1 F de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.¹⁴

Algunos sospechosos pueden ser extraditados a fin de ser juzgados fuera de la UE; sin embargo, debido al principio de no devolución,¹⁵ o sencillamente por falta de un marco jurídico apropiado para la extradición, algunos permanecen en el territorio de los Estados miembros. En este último supuesto, y a tenor de distintas normas jurisdiccionales, se pide a las autoridades nacionales que, con arreglo a sus obligaciones internacionales, enjuicien a los presuntos responsables presentes o residentes en su territorio.¹⁶

Otro tema que puede surgir es el de las posibles cuestiones de inmunidad para diplomáticos, funcionarios gubernamentales u otros representantes que pudieran estar implicados en la comisión de esos delitos.

Por último, la presencia de víctimas y testigos nacionales de países terceros supone una responsabilidad en cuanto a la cooperación judicial con Estados terceros u organizaciones internacionales como la CPI. La cooperación con otros Estados miembros o países terceros es casi inevitablemente necesaria para poder enjuiciar adecuadamente a los presuntos responsables de crímenes internacionales más graves, porque a menudo los testigos, las

¹³ Véase el informe de Eurostat de 24 de marzo de 2014:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Dicho artículo hace referencia a los casos contemplados en el artículo 1F de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que dice lo siguiente:

«F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para responder a tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas.»

¹⁵ La no devolución es un principio del Derecho internacional que prohíbe el traslado directo o indirecto de los refugiados a territorios cuando su «vida o su libertad estén amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política». El principio, con todo, no es aplicable «[al refugiado] que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra [actualmente], o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.» Este principio está recogido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, así como en su Protocolo de 1967.

¹⁶ El principio *aut dedere aut judicare* se refiere a la obligación de los Estados de enjuiciar o extraditar a las personas que cometan delitos internacionales graves. Véase la obligación de extraditar o de enjuiciar en relación con el delito de tortura: Cuestiones relativas a la obligación de enjuiciar o de extraditar, véase Bélgica/Senegal, sentencia de la CI n° 144, ICGJ 437 (ICJ 2012), de 20 de julio de 2012, Corte Internacional de Justicia (CI), en <http://www.icjij.org/docket/files/144/17064.pdf>.

víctimas y los responsables se hallan en jurisdicciones distintas. Por último, pero no por ello menos importante, los Estados miembros pueden tener la responsabilidad de facilitar protección a las víctimas o a los testigos y de indemnizarlos.

1.1.2 ¿Quién se encarga de investigar y enjuiciar esos delitos?

La principal responsabilidad en cuanto a enjuiciar los delitos de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra incumbe a los Estados. Estas obligaciones derivan de tratados internacionales¹⁷ y del derecho consuetudinario, muchas de cuyas disposiciones de incorporaron en el Estatuto de Roma de la CPI, por el que los Estados Partes reconocieron la obligación de luchar contra la impunidad de los responsables de los crímenes internacionales más graves. Además, la competencia de la CPI se limita a un pequeño número de casos particulares, lo que significa que la carga de la prueba corresponde a las autoridades nacionales en lo que se refiere al enjuiciamiento de los responsables de los crímenes internacionales más graves.

Con excepción de la CPI, todos los demás tribunales internacionales ad hoc se crearon para situaciones específicas y solamente podían enjuiciar a los responsables implicados en ese conflicto, siempre que concurrieran criterios adicionales. La CPI es el primer tribunal internacional permanente, y aunque su mandato es menos limitado en términos geográficos, al abarcar los territorios de todos los Estados Parte, puede hallarse cierto número de otras restricciones de su competencia para ejercer su jurisdicción. En primer lugar, pese a que los 28 Estados miembros son parte del Estatuto de Roma, la CPI no es un tribunal realmente mundial¹⁸, al tener sólo 122 Estados parte. La jurisdicción de la CPI, además, se limita a las situaciones que implican crímenes cometidos

- 1) por nacionales de un Estado parte, o
- 2) en el territorio de un Estado parte, o
- 3) cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas señale específicamente una situación a la CPI, o
- 4) cuando un Estado ha aceptado explícitamente que el Tribunal ejerza su jurisdicción respecto de un delito concreto.¹⁹

Además, la jurisdicción de la CPI se limita a los crímenes cometidos después del 1 de julio de 2002;²⁰ a los crímenes internacionales más graves como se definen en el Estatuto de Roma (que no es una lista exhaustiva tal como reconocen otras fuentes del derecho penal internacional²¹);

¹⁷ Véase infra, Sección 1.2 de la presente Estrategia, en relación con las obligaciones de los Estados.

¹⁸ 122 Estados Parte a 17 de septiembre de 2014. Para cifras actualizadas véase http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Véanse los artículos 12 y -13 del Estatuto de Roma de la CPI.

²⁰ Con todo, un Estado puede aceptar retroactivamente la jurisdicción de la CPI, efectuando una declaración a tenor del artículo 12.3 del Estatuto de Roma.

²¹ Por ejemplo, 21 Estados miembros firmaron la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Lituania, los Países Bajos, Portugal y España la ratificaron. Además, todos los Estados miembros han ratificado las cuatro Convenciones de Ginebra, que imponen la obligación positiva de enjuiciar o extraditar, lo que va más allá del marco del Estatuto de Roma.

y en la mayoría de los casos a las personas «con mayor responsabilidad».²² Lo más importante es que el principio de complementariedad significa que la CPI solamente asume jurisdicción en los casos en que los Estados no pueden o no quieren hacerlo.²³ Así pues, debe garantizarse la eficacia del enjuiciamiento adoptando medidas a escala nacional y mejorando la cooperación internacional.²⁴ Consecuentemente, la CPI debe asumir la jurisdicción, o lo hará, en un número muy limitado de casos, y los Estados tienen el deber, en primer lugar, de buscar, investigar y enjuiciar a los responsables de haber cometido crímenes internacionales más graves.

1.2 Obligación de los Estados miembros de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves

Las obligaciones de los Estados en cuanto a investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves se han desarrollado, en su mayor parte, durante los dos últimos siglos, y la codificación de las normas aplicables en esas situaciones conflictivas puede rastrearse, entre otras, hasta la Declaración de San Petersburgo de 1868,²⁵ los Convenios de La Haya de 1899 y 1907,²⁶ el Tratado de Versalles de 1919, las Cartas de los Tribunales de Nuremberg y de Tokio, el Convenio de 1948 sobre el Genocidio y las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Las fuentes siguientes de derecho internacional permiten, cuando no obligan, a las autoridades nacionales buscar, investigar y enjuiciar a los responsables de haber cometido crímenes internacionales más graves, con independencia de dónde se cometieron y de la nacionalidad del responsable o de la víctima:

- La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 (artículos 1, 5 y 6)²⁷
- Cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 CG I, artículo 49; CC II, artículo 50; CG III, artículo 129; CG IV, artículo 146) así como los tres Protocolos adicionales (PA 1, artículo 85)
- Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954 (artículo 28) y su segundo Protocolo adicional (artículo 17.1)

²² Véase «ICC Prosecutorial Strategy 2009-2012», apartado 34, en <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; «OTP Strategic Plan 2012-2015», para 22, en http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

²³ Véanse los artículos 17 y 1 del Estatuto de Roma de la CPI.

²⁴ Véanse los considerandos 2 y 3 del Estatuto de Roma de la CPI.

²⁵ Declaración por la que se renuncia en tiempos de guerra a la utilización de proyectiles de peso inferior a 400 gramos, San Petersburgo, 29 de noviembre a 11 de diciembre de 1868.

²⁶ Muchas de las normas contenidas en los Convenios de La Haya de 1899 y de 1907 recogen a su vez las disposiciones del Código Lieber de 1863.

²⁷ En la «Opinión consultiva sobre reservas relativas a la Convención sobre el Genocidio» de 28 de mayo de 1951, el Tribunal Internacional de Justicia sostuvo que «los principios que inspiran la Convención son principios que son reconocidos por las naciones civilizadas como vinculantes para los Estados, incluso sin ninguna relación convencional», lo que confiere el estatuto de derecho consuetudinario internacional a la presente Convención, haciéndola en consecuencia vinculante para todos los Estados.

- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1976 (artículo 4)
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 (artículo 5.2) y artículo 7.1
- Estatuto de Roma de la CPI de 1998 (considerandos 4, 6 y 10 del Preámbulo, y artículo 1)
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 2006 (artículos 3, 4, 6 y 9.2)
- Derecho internacional consuetudinario²⁸

1.2.1 Aplicación de los crímenes internacionales más graves en la legislación nacional

Come se dijo anteriormente, los sistemas nacionales de justicia penal deben conformarse a sus obligaciones a tenor de los tratados internacionales y del derecho internacional consuetudinario. A falta de legislaciones nacionales actualizadas, la eficacia de las investigaciones y de los enjuiciamientos se ve mermada, y también se obstaculiza la cooperación entre Estados miembros. Por ejemplo, un Estado miembro podría solicitar asistencia mutua para crímenes de lesa humanidad, y el Estado miembro solicitado no podría dar curso a la solicitud por no estar tipificados estos crímenes en su Código Penal.²⁹ La transposición inadecuada, en cambio, podría tener como resultado que se iniciasen juicios por delitos de menor gravedad, como el asesinato. Así pues, los juicios pueden quedar a su vez limitados por obstáculos como plazos de prescripción o ausencia de jurisdicción extraterritorial.

Crímenes de guerra

Se ha logrado aplicar la definición de «crímenes de guerra» en las legislaciones nacionales, al haber definido 25 Estados miembros el ámbito de aplicación del delito y haber establecido la jurisdicción universal para el enjuiciamiento de los responsables presentes en sus territorios.

²⁸ Para una revisión más general de la existencia de la obligación de enjuiciar o extraditar, véase Claire Mitchell, «Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law» («Aut Dedere, aut Judicare: La cláusula de extraditar o enjuiciar en el Derecho internacional»). Los Anexos 2 y 4 de este documento hacen referencia a varias Resoluciones de las Naciones Unidas que indican el surgimiento de este principio como parte del derecho internacional consuetudinario. En <http://iheid.revues.org/312> (solo en EN).

²⁹ Véanse los informes de la Coalición por la Corte Penal Internacional, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court (*Carta sobre la situación de ratificación y aplicación del Estatuto de Roma y Acuerdo sobre Privilegios e inmunidades*, Campaña mundial de sensibilización a favor de la Corte Penal Internacional), mayo de 2012, en http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, y de Amnistía Internacional, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – (Jurisdicción universal - Estado preliminar de la legislación en todo el mundo)*, actualización de 2012, Octubre de 2012, en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

Sin embargo, en la legislación vigente de un Estado miembro no existe definición alguna de los crímenes de guerra, y en otros dos la definición se contempla únicamente en el Código Penal Militar.³⁰

Crímenes contra la humanidad

En tres Estados miembros, la legislación nacional en materia penal no cuenta con definición ni referencias a los crímenes contra la humanidad, o no es totalmente compatible con el Estatuto de Roma.³¹

Genocidio

En todos los Estados miembros se ha completado la aplicación de la definición del delito de genocidio en las legislaciones nacionales.

1.3 Retos que plantea la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves

El delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra suponen una serie de retos para investigadores y fiscales. La complejidad de sus hechos los diferencia de la mayoría de delitos nacionales, lo que a su vez implica retos únicos para los investigadores, muchos de los cuales se irritan por que las investigaciones se efectúen frecuentemente fuera de la UE. Por ello, los equipos especializados pueden tener que desplazarse a países terceros para obtener pruebas, familiarizarse con las escenas de los delitos o entrevistar a los testigos. Su complejidad jurídica supone asimismo retos especiales para las autoridades nacionales que intentan establecer su jurisdicción y juzgar a los responsables de atrocidades masivas.

1.3.1 Complejidad factual

a. Naturaleza y escala de los delitos

Los crímenes internacionales más graves se producen con frecuencia a una escala que no puede compararse con la mayoría de los delitos nacionales. Pueden afectar a cientos, cuando no a miles, de víctimas directas, y tener responsables múltiples y una plétora de testigos. Los delitos implican generalmente una brutalidad extrema y reiterada. Estos factores tienen varias consecuencias para los investigadores.

³⁰ Austria no tiene legislación alguna para los crímenes de guerra; Dinamarca e Italia solo disponen de legislación nacional en el Código Penal Militar, que abarca únicamente las situaciones relacionadas con actos cometidos por sus fuerzas armadas o contra las mismas. Véase «Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU», (Jurisdicción extraterritorial en la UE: Un estudio sobre legislaciones y prácticas en los 27 Estados miembros de la UE), REDRESS/FIDH, diciembre de 2010, en http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf and <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Austria, Dinamarca e Italia, *ibid*.

- Bases de distribución geográfica de los delitos

Con frecuencia, los crímenes internacionales más graves están compuestos por una amalgama de distintos incidentes ocurridos en un largo periodo. Tienden a producirse en zonas geográficas amplias, que a menudo abarcan muchos pueblos, ciudades y regiones, y a veces rebasan las fronteras del país. Además, la lejanía geográfica de una zona de conflicto supone frecuentemente varios obstáculos. En algunas situaciones, llegar a un testigo o a una víctima en una zona desgarrada por la guerra es extremadamente difícil. La identificación, el rastreo y el contacto con esas personas tienen importantes consecuencias logísticas y financieras, y suponen severas limitaciones para los investigadores y fiscales que intentan llevar ante la justicia a los presuntos responsables.

- Gran número de personas implicadas

No es sorprendente que los delitos de esta índole sean habitualmente el resultado de la participación de gran número de responsables. Éstos pueden ser actores gubernamentales, como militares, policías, funcionarios o civiles, o no gubernamentales, como paramilitares o milicianos. Esos delitos pueden haber sido cometidos dentro de «complicadas estructuras organizativas que no se ajustan al modelo de las organizaciones tradicionales jerárquicas».³² Para determinar la participación de los presuntos responsables, y su posición en la estructura delictiva, es de suma importancia entender qué actores han participado en la comisión de los delitos. Además de tener gran número de responsables, los crímenes internacionales más graves a menudo incluyen gran número de víctimas y de testigos.

- Delitos violentos sexuales y de género

La investigación y enjuiciamiento de los delitos de violencia sexual y de género puede constituir un reto especial, por la sensibilidad de estos delitos y su correspondiente estigma social, vergüenza y humillación de víctimas y testigos y por la probabilidad de perpetuación de los abusos y de traumatismo adicional durante el proceso penal. Hasta ahora ha quedado demostrado que son necesarios investigadores y fiscales cualificados, con formación y conocimientos suficientes para hacer preguntas adecuadas y sensibles a fin de determinar la comisión de delitos sexuales, así como para incluir todas las circunstancias de la violencia sexual que sean necesarias para comprobar que concurren los elementos correspondientes a los delitos de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra.³³

b. *Entorno frágil e ilegal posterior al delito*

Los crímenes internacionales más graves pueden haberse cometido durante un conflicto armado, de resultados del desmoronamiento del Estado de Derecho y del orden, de la eliminación

³² Apartado 3 del Plan Estratégico de la Fiscalía de la CPI.

³³ Véanse además las Conclusiones de la 16.ª reunión de la Red Europea de Puntos de Contacto para la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, pp. 21 a 22, mayo de 2014, La Haya, Conclusiones 5-8.

de la población civil, en el contexto de discriminaciones o persecuciones violentas, o de represión política, o en otras circunstancias. Esas condiciones suponen un obstáculo para las investigaciones, que puede continuar incluso después del cese del conflicto.

- Gobierno incapaz de cooperar o que no desea hacerlo

En esos entornos, el Estado en cuyo territorio se han cometido los delitos puede no cooperar con la investigación, sobre todo si se investiga a funcionarios estatales. Éstos pueden establecer barreras políticas o jurídicas para impedir las investigaciones. Por ejemplo, la legislación nacional puede no autorizar esas investigaciones, los funcionarios estatales pueden manipular las leyes o pueden imponerse restricciones a los viajes de los investigadores. Cuando los gobiernos cooperan existen otros factores que pueden obstaculizar las investigaciones. Por ejemplo, el Estado puede carecer de estructuras u oficinas públicas que funcionen adecuada y eficazmente y no pueda por ello garantizar los canales de cooperación apropiados, y por ende la asistencia judicial mutua entre Estados.

- Inquietudes respecto de la seguridad

Los Estados objeto de investigación pueden estar experimentando conflictos armados en curso o, incluso a falta de conflicto armado, puede resultar muy difícil o peligroso llegar a determinadas zonas a fin de obtener pruebas, por los efectos devastadores del conflicto en la estructura del Estado, o sencillamente porque las autoridades no puedan controlar partes del territorio. Algunas zonas pueden contener bombas, minas u otras formas de municiones sin explotar. Garantizar la seguridad de las personas relacionadas con la investigación, el enjuiciamiento y el juicio de los presuntos responsables de crímenes internacionales más graves (investigadores, fiscales, abogados, jueces, testigos, víctimas, intérpretes o los responsables) exige una preparación previa y disponer de recursos. Para reducir al mínimo ese riesgo es esencial una planificación general de la investigación y la evaluación de las amenazas a la seguridad, a fin de determinar las consideraciones de seguridad relativas a la realización de la investigación.

- Identificación de víctimas y testigos

Frecuentemente quedan destruidos los registros civiles, se pierden o se llevan de forma inadecuada en tiempos de conflicto, o simplemente no existen. Además, muchos testigos y víctimas, así como a menudo los responsables mismos, huyen de la zona por la fragilidad de la situación de seguridad o por temor a repercusiones. Estas situaciones suponen importantes obstáculos para identificar y localizar a los testigos y las víctimas, mantener contacto con ellos, o para hallar los vínculos entre ellos y conectarlos a la base delictiva. Varias autoridades nacionales han intentado animar a las víctimas y testigos que entran en su territorio a que informen de su experiencia en cuanto a los delitos durante el proceso de inmigración.³⁴

³⁴ Por ejemplo, los funcionarios de inmigración alemanes piden a los solicitante de asilo procedentes de Siria que cumplimenten un formulario en el que se les pregunta si han sido testigos de algún crimen de guerra, y de ser así que faciliten detalles al respecto. Véase Human Rights Watch, «The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands» (Observatorio de los Derechos Humanos, «El largo brazo de la justicia: Experiencias de las unidades especializadas en crímenes de guerra de Francia, Alemania y Países Bajos»), Septiembre de 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Para garantizar que la investigación de los crímenes internacionales más graves se lleve a cabo de forma completa, teniendo en cuenta las declaraciones de todas las partes afectadas y todas las pruebas disponibles, y a fin de ayudar a identificar a los testigos pertinentes, son pasos necesario la cooperación entre las autoridades de los países en cuestión y, en particular, entre las autoridades de inmigración, de policía y las fiscalías.

- Apoyo y protección a las víctimas y a los testigos

A menudo, las autoridades que investigan y enjuician deben hacer frente a temas concretos relacionados con las víctimas y los testigos, y deben guiarse según el principio de «no causar daños». Las víctimas o los testigos pueden temer represalias si testifican contra los presuntos responsables.³⁵ Las personas sospechosas de tener influencias sustanciales en las zonas de conflicto pueden presionar a las personas que podrían testificar contra ellas. Además se ha de tener cuidado en garantizar que tanto las víctimas como los testigos reciban el apoyo psicológico adecuado, a fin de protegerlos contra la perpetuación de los abusos. Otros retos pueden ser confiar en los expertos que testifiquen y en determinar y localizar a testigos fiables y creíbles. Por razones logísticas o de otra índole, los testimonios se prestan algunas veces mediante videoconferencia, sin las ventajas del testimonio en vivo. Además, debido a la naturaleza de determinadas sociedades o a la inevitabilidad del reconocimiento, frecuentemente resulta difícil mantener la confidencialidad de las investigaciones. Estos problemas se agudizan cuando las víctimas, los testigos o sus familias residen fuera de los Estados miembros. Los retos que supone dar protección en esas circunstancias exigen una valoración general del riesgo desde los comienzos de la investigación.

Además de dar apoyo y protección a las víctimas y a los testigos, las autoridades nacionales tienen otras obligaciones, como permitir que las víctimas participen en los procedimientos, y facilitar el acceso a otros derechos como la representación letrada, la protección y el apoyo, así como la indemnización.³⁶ Sin embargo, prestar ese apoyo puede significar un reto, especialmente en lo que se refiere a las víctimas residentes en el extranjero. Prestar el apoyo adecuado puede exigir que las autoridades establezcan una estrategia de comunicación desde el comienzo de un caso y que ofrezcan actividades externas en relación con las investigaciones y juicios en curso, con miras a informar a las víctimas acerca de los procedimientos y de sus derechos y alentarlas a presentarse.

³⁵ Por ejemplo, en el caso Mpambara, se puso en contacto con las autoridades neerlandesas un testigo que informó estar aterrorizado tras haber sido abordado por parientes del acusado. Véase Human Rights Watch, «The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands», (Observatorio de los Derechos Humanos, «El largo brazo de la justicia: Experiencias de las unidades especializadas en crímenes de guerra de Francia, Alemania y Países Bajos»), Septiembre de 2014, pp. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ Véanse la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y el documento de orientación de la Comisión Europea sobre transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/UE, de diciembre de 2013.

- Implicaciones temporales

Por su propia naturaleza, las investigaciones y los enjuiciamientos se llevan a cabo una vez ocurridos los hechos, pero tratándose del delito de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, tanto las investigaciones como los enjuiciamientos pueden realizarse después de transcurridos varios años o incluso décadas. Habitualmente los crímenes internacionales más graves no prescriben. Por ello, los procedimientos pueden tener lugar mientras los responsables sigan vivos. Con todo, según pasa el tiempo entre la comisión del delito y la investigación, también aumentan las dificultades para obtener pruebas fiables. Por ejemplo, las pruebas forenses pueden haberse perdido o contaminado, los archivos pueden haberse destruido y la memoria de los testigos ser más proclive a cometer errores.

c. Carácter de la información

- Volumen de la información y gestión del caso

Por un lado, los investigadores debe hacer frente a la ausencia de pruebas «de primera mano», por varios factores como el tiempo transcurrido desde la comisión del acto y su investigación, la existencia de responsables múltiples o la ausencia de actas o, por ejemplo, un orden que vincule al responsable con el escenario del delito. Por otro lado, los investigadores pueden hallar una abrumadora cantidad de información, potencialmente pertinente, que pueda beneficiar a la investigación. Consolidar y gestionar una cantidad tan grande de información exige profesionales, traductores e investigadores cualificados y disponer de recursos administrativos y de otra índole. Los investigadores también cuentan con varias fuentes de información que pueden utilizarse como pruebas. Esa información puede ser: 1) Pública, como la de los medios de comunicación social (por ejemplo YouTube, Facebook), informes de organizaciones intergubernamentales, ONG y demás organizaciones internacionales; 2) restringida, como la de distintos servicios de información nacionales o internacionales; o 3) documentos internacionales y nacionales de acceso restringido, por ejemplo a investigaciones policiales o servicios de inmigración. Aunque tanto la información pública como la restringida pueden servir como fuentes de posibles pruebas para los procedimientos judiciales, el volumen de esa información así como su gestión y revisión suponen un reto para investigadores y fiscales.

- Interpretación y traducción

Puede ser problemático hallar intérpretes neutrales, disponibles y fiables en las zonas conflictivas. En algunos casos, la lengua hablada por la población local, o por las partes en cuestión, puede ser muy inhabitual o hablada exclusivamente por un grupo implicado en el conflicto.³⁷ Además, habida cuenta de la complejidad de los hechos en esos casos, también puede ser necesario traducir un gran volumen de documentación potencialmente pertinente.

³⁷ Por ejemplo, en la guerra entre Eritrea y Etiopía, el Tribunal Permanente de Arbitraje tuvo que trabajar con declaraciones que habían sido tomadas después de cuatro traducciones consecutivas. Véase «Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission» («Litigios de guerra: agresión civil masiva y la Comisión de Reclamaciones Eritrea-Etiopía»), Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, p. 86.

- Importancia del testimonio de los testigos

Puesto que con frecuencia los responsables de crímenes internacionales más graves no dejan información ni actas documentales que puedan rastrearse, los testimonios son un elemento esencial a la hora de instruir el sumario con éxito. En esos casos, con todo, los investigadores deben hacer frente a menudo a temas como el traumatismo de los testigos, la intimidación de los mismos o la perpetuación de los abusos y la credibilidad. El cansancio de los testigos también puede plantear problemas significativos, sobre todo cuando los testigos ya han facilitado sus versiones muchas veces y a varios actores (trabajadores humanitarios, ONG, medios de comunicación, investigadores internacionales, etc.). Además, los testigos pueden sufrir pérdidas de memoria o confusión debido a que los recuerdos se difuminan tras un largo periodo de tiempo.³⁸ Como consecuencia de la complejidad característica de los testimonios de testigos y víctimas en estos casos, los investigadores de crímenes internacionales más graves deben tener la formación necesaria para poder llevar a cabo eficazmente las entrevistas o los interrogatorios. Además, los investigadores deben reconocer la necesidad de estudiar otras formas de pruebas, como las documentales o las forenses.

d. Retos logísticos

- Número de posibles investigaciones y establecimiento de prioridades

Los sistemas judiciales penales de los Estados miembros hacen frente con frecuencia a un número significativo de presuntos responsables de crímenes internacionales más graves. La eficacia de numerosas investigaciones paralelas puede verse afectada por un número insuficiente de funcionarios formados, por recursos inadecuados o por una limitada capacidad administrativa. Así pues, las autoridades competentes necesitan a menudo dar prioridad a sus esfuerzos en curso y centrarse en comenzar los juicios de los sospechosos contra los cuales pueda instruirse un sumario sólido. Las prioridades pueden basarse en cierto número de factores, como la disponibilidad de recursos y la cantidad de pruebas y de información pertinente de que se disponga.

- Lugar de trabajo

Con frecuencia las investigaciones se llevan a cabo en terreno geográfico desconocido, situación que puede suponer varios obstáculos de logística. Para preparar adecuadamente un viaje, el investigador de crímenes internacionales más graves enviado a un país tercero necesita previamente tener conocimiento del clima, las condiciones meteorológicas, la infraestructura viaria y otros problemas de accesibilidad que pueda encontrar, así como entender las repercusiones que esos factores puedan tener en las pruebas obtenidas. Para las investigaciones en zonas desconocidas pueden ser necesarios preparativos intensivos, como vacunas contra enfermedades, equipos eléctricos especializados y demás equipos especializados.

³⁸ Por ejemplo, Argentina y Guatemala han comenzado solo recientemente a investigar las atrocidades masivas cometidas en sus territorios, pese a que se cometieron en la década de 1980. Los Estados bálticos están investigando delitos cometidos en la década de 1950, a principio de la ocupación soviética. En la ex Yugoslavia y en tribunales nacionales están en curso investigaciones por crímenes cometidos en ese país a principios de la década de 1990. Todavía se llevan a cabo investigaciones y juicios similares por los crímenes cometidos durante el genocidio de 1994 en Ruanda.

- Experiencia científica

Los juicios de los presuntos responsables de crímenes internacionales más graves siempre exigen un amplio conocimiento de ámbitos adicionales de experiencia, a demás del marco jurídico aplicable. Tanto los equipos de la fiscalía como los de la defensa recurren habitualmente al testimonio de testigos expertos en relación con las características de un conflicto concreto. Tanto los investigadores como los fiscales y los jueces deben estar familiarizados con otros ámbitos pertinentes, como la organización militar y sus estructuras, las operaciones y las distintas formas de armamento, minas o municiones, balística y policía científica, así como con los factores geopolíticos y socioculturales que desempeñan un papel en el desarrollo de los conflictos violentos. Además, las autoridades competentes deben poder tener acceso a los conocimientos de los expertos en los ámbitos de la policía, la seguridad, la política y la historia en relación con el país en que se haya cometido el crimen.

- Sociedad

La población local de la zona en conflicto donde se cometieron los crímenes tiene con frecuencia una cultura, valores o pautas de comportamiento diferentes o poco familiares. Los crímenes internacionales más graves, además, se cometen a menudo por actores, o contra éstos, pertenecientes a distintos grupos con opiniones políticas o económicas divergentes y con características culturales, étnicas e históricas diferentes. Tanto los investigadores como los fiscales y jueces deben poseer un conocimiento auténtico de esos factores sociales, a fin de garantizar que esos casos se aborden adecuadamente.

- Falta de instrumentos para la cooperación judicial

Los investigadores y los fiscales se hallan a menudo frente a la carencia de instrumentos judiciales y la consiguiente ausencia de base jurídica para la asistencia judicial mutua y la extradición con países terceros. En esas situaciones, las autoridades nacionales competentes necesitan, en el mejor de los casos, confiar en los acuerdos de cooperación ad hoc (que dependen en gran medida de la voluntad política de los Estados extranjeros y de una considerable inversión en tiempo y en recursos) o, en el peor, no pueden cooperar en modo alguno.

1.3.2 Complejidad jurídica

- Elementos del contexto

Además de establecer los elementos objetivos (*actus reus*) y subjetivos (*mens rea*) de los crímenes internacionales más graves también es necesario aportar pruebas relativas a elementos contextuales específicos.³⁹ Por ejemplo, para demostrar que se han cometido crímenes de lesa humanidad, han de presentarse pruebas de que los crímenes formaron parte de un ataque amplio y sistemático contra la población civil, mientras que para los crímenes de guerra deben presentarse pruebas que muestren que el crimen se cometió en el contexto de un conflicto armado, internacional o no.

- Aplicación efectiva

Según el principio de complementariedad recogido en el Estatuto de Roma, la jurisdicción primaria en cuanto a investigar y enjuiciar a los presuntos responsables del delito de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra es de los Estados Parte. Como ya se dijo, esta responsabilidad de todos los Estados de llevar a juicio a los responsables de crímenes internacionales más graves deriva de una serie de obligaciones internacionales mucho más extensa que las contempladas en el Estatuto de Roma. Sin embargo, para que el sistema de complementariedad funcione adecuadamente, es necesario aplicar de manera apropiada las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma, de modo que las autoridades nacionales puedan realizar los juicios de conformidad con las normas establecidas del derecho penal internacional. Lo que significa en la práctica la complementariedad es que los Estados Parte no sólo deben penalizar los crímenes del Estatuto de Roma como crímenes con arreglo al derecho nacional, sino que deben también garantizar que se apliquen adecuadamente conceptos como las órdenes y la responsabilidad superior, y aportar las normas pertinentes en cuanto a jurisdicción, penas, inmunidad frente a la jurisdicción y plazos de prescripción, de conformidad con el derecho internacional. A la hora de cumplir las obligaciones internacionales puede no resultar adecuada la aplicación nacional de las normas del derecho internacional, al obstaculizar el cumplimiento de todas las obligaciones del Estado respecto de la cooperación en materia penal o la investigación y el enjuiciamiento.

- Inmunidades internacionales

Determinados funcionarios públicos, como los Jefes de Estado o de Gobierno, los ministros de Asuntos Exteriores, los diplomáticos acreditados, el personal de las organizaciones internacionales⁴⁰ y los miembros de las misiones oficiales pueden tener inmunidad respecto de la jurisdicción penal en circunstancias particulares.⁴¹ Cuando haya posibles tensiones entre la inmunidad y la responsabilidad penal individual, las autoridades de investigación, las fiscalías y

³⁹ En relación con los crímenes enumerados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, véase *Elements of Crimes of the International Criminal Court* (Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional), ICC-ASP/1/3 en 108, Naciones Unidas. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ Véase la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, 1 U.N.T.S. 15, 13 de febrero de 1946, artículos V a VII.

⁴¹ Véase la causa relativa a la orden de detención de 11 de abril de 2000 (República Democrática del Congo/Bélgica), 2002 ICJ. Con todo, esa inmunidad desaparece una vez que la persona deja de ejercer una de las citadas funciones. Véase asimismo la Resolución del Tribunal Penal Federal Suizo de 25 de julio de 2012, en <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Véase también la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, 1 U.N.T.S. 15, 13 de febrero de 1946, artículos V a VII.

los letrados deben desempeñar su cometido a la hora de garantizar que se apliquen adecuadamente las normas sobre inmunidad internacional, garantizando así que las personas que gozan de inmunidad frente a la jurisdicción penal nacional no sean arrestadas ni detenidas ilegalmente, y a la inversa, que no se abuse de la inmunidad para proteger indebidamente a personas, a fin de evitar hacerlas penalmente responsables de la comisión de los más graves delitos.⁴²

Es inaceptable que la comisión del delito de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra forme parte de tareas oficiales. Debido a la falta de claridad a escala nacional, y de decisiones diferentes en situaciones similares, el tema de las normas internacionales en materia de inmunidad presenta una zona de incertidumbre así como ausencia de predictibilidad jurídica. Aún no se ha definido del todo la situación de inmunidad de determinados funcionarios en relación con el delito de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

- Establecer los vínculos del presunto responsable

Demostrar el vínculo existente entre el presunto responsable y la base del delito es un paso necesario para el establecimiento de la responsabilidad penal individual de las personas que hayan participado en crímenes internacionales más graves. Además de la comisión directa, el derecho penal internacional reconoce otras formas de responsabilidad penal para los crímenes internacionales más graves. Así que la responsabilidad por esos delitos podría surgir tanto de la comisión directa como de un acto determinado, así como de distintos métodos de participación indirecta, dependiendo del sistema judicial penal del Estado que investigue y enjuicie el delito. La distancia entre la persona que planeó u ordenó la comisión de ese delito y el lugar en el que se cometieron realmente los crímenes supone cierto número de retos, tanto para los investigadores como para los fiscales. La existencia de una posición de superioridad *de facto* no sustentada por documentos u otro tipo de pruebas es otra complicación a que se enfrentan los sistemas judiciales, ya que, en la guerra moderna, la cadena de mando va frecuentemente en paralelo con otras estructuras administrativas, políticas, policiales y militares.

- Distintas fuentes jurídicas

Además de las normas que contemplan los códigos penales nacionales, los investigadores, los fiscales y los jueces han de observar otras fuentes jurídicas, como las normas penales internacionales, que incluyen tanto los tratados como el derecho consuetudinario, el derecho humanitario internacional y la legislación en materia de derechos humanos, así como otras fuentes derivadas como la jurisprudencia de los tribunales internacionales (como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPYR), la Corte Internacional de Justicia, (CIJ), la CPI y sus respectivas doctrinas. De modo que el éxito de establecer un sumario exige amplios conocimientos de esas fuentes y de su aplicación, tanto si se trata de un conflicto armado internacional o interno, así como un nivel muy sólido de experiencia de las autoridades que investigan y enjuician a escala nacional.

⁴² La Red debatió el tema de las normas internacionales relativas a la inmunidad internacional y las prácticas nacionales a este respecto en su 14.ª reunión, que tuvo lugar el 17 y 18 de abril de 2013.

CAPÍTULO 2: COMPROMISO DE LUCHAR CONTRA LA IMPUNIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

2.1 A escala de la UE

La UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho, lo que incluye la necesidad de poner fin a la cultura de la impunidad y de investigar y enjuiciar a los responsables de haber cometido el delito de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

La UE ha demostrado su gran dedicación a las acciones exteriores en este ámbito, especialmente a través de su cooperación con la CPI⁴³, de la política de la UE en materia de derechos humanos⁴⁴ y del documento de trabajo conjunto interno sobre cómo impulsar el principio de complementariedad de 2013.⁴⁵ Estos documentos, con todo, promueven la continuación de la lucha contra la impunidad a escala internacional, centrándose en los países terceros y prestando menor atención a la dimensión interior de la política de la UE. La UE demostró estar comprometida con abordar esos crímenes internamente, mediante la creación de la Red, en 2002⁴⁶, y de la Secretaría de la Red en 2011⁴⁷. Además, la Decisión 2003/335/JAI insta a los Estados miembros a aumentar la cooperación entre las unidades nacionales, y de ese modo maximizar la capacidad de que las autoridades policiales de los distintos Estados miembros puedan cooperar eficazmente en el ámbito de la investigación y enjuiciamiento de los presuntos responsables de crímenes internacionales más graves.⁴⁸ El artículo 2 de la citada Decisión del Consejo determina que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para informar a las autoridades policiales de la presencia de presuntos responsables y para garantizar el intercambio de información entre autoridades policiales y de inmigración nacionales. La UE ha destacado además la importancia de la cooperación entre los Estados miembros, los países terceros y los tribunales internacionales, junto con la de la solidez y coherencia de sus instrumentos y políticas.

⁴³ Véase por ejemplo la Decisión 2011/168/PESC del Consejo de 21 de marzo de 2011 relativa a la Corte Penal Internacional (DO L 76 de 22 de marzo de 2011, p. 56) y su Plan de Acción de 12 de julio de 2011 (doc. 12080/11 del Consejo).

⁴⁴ Véase por ejemplo la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, «Derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE - hacia un enfoque más eficaz», COM (2011) 886, p. 16; «Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE», de 25 de junio de 2012 (doc. 11855/12 del Consejo); Decisión 2012/440/PESC de 25 de julio de 2012, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos (DO L 200 de 27 de julio de 2012, p. 21).

⁴⁵ SWD (2013) 26 de 31 de enero de 2013.

⁴⁶ Decisión 2002/494/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, (DO L 167 de 26 de junio de 2002, p.1).

⁴⁷ Artículo 25 bis de la Decisión Eurojust, modificada por la Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, (DO L 138 de 4 de junio de 2009, p. 14).

⁴⁸ Decisión 2003/335/JAI del Consejo, de 8 de mayo de 2003, (DO L 118 de 14 de mayo de 2003, p.12).

En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo invitó a las instituciones a:

*seguir apoyando y promoviendo la actividad de la Unión y de los Estados miembros contra la impunidad y luchando contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra en este contexto, promover la cooperación entre los Estados miembros, los terceros países y los tribunales internacionales en este ámbito, y en particular la Corte Penal Internacional (CPI), y desarrollar el intercambio de información judicial y de las mejores prácticas en relación con el enjuiciamiento, por medio de la red europea de puntos de contacto, de los reos de crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra*⁴⁹.

Además, en el artículo 8 de la Decisión 2011/168/PESC del Consejo se contempla que:

*[La Unión] garantizará la congruencia y la coherencia entre sus instrumentos y políticas en todos los ámbitos de su actuación tanto interior como exterior en relación con los crímenes internacionales más graves a los que se refiere el Estatuto de Roma. Esencialmente, al hacerlo así, la Decisión compromete a la Unión a que garantice que esas congruencia y coherencia existan no sólo en su acción exterior, sino también respecto de sus medidas internas.*⁵⁰

Los esfuerzos adicionales para reforzar el aspecto interno de la política de la UE en materia de lucha contra la impunidad garantizarán la credibilidad y el carácter general de su dimensión exterior, así como de su política transitoria de justicia.

2.1.1 Papel de la Red

La Red se creó para garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales en la investigación y el enjuiciamiento del crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Su primera reunión se celebró en noviembre de 2004, aunque la Secretaría no se creó hasta 2011. La Red es actualmente el único órgano de la UE con mandato de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus actividades en la lucha contra la impunidad de los responsables de crímenes internacionales más graves, y en consecuencia desempeña un papel central para garantizar el compromiso de la UE de luchar internamente contra la impunidad.

En la Red, las autoridades nacionales están representadas mediante los puntos de contacto nacionales: fiscales, investigadores y autoridades de asistencia judicial mutua, que se encargan de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves a escala nacional. Además de las autoridades de los Estados miembros y de sus homólogos de Canadá, Noruega, Suiza y los EE.UU., la Red mantiene también contactos con representantes de la Comisión Europea, Eurojust, la CPI y los tribunales penales internacionales ad hoc, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Interpol y organizaciones de la sociedad civil.

En las reuniones, que se celebran dos veces al año, los profesionales del derecho pueden intercambiar información operativa, conocimientos, técnicas para resolver problemas y ejemplos prácticos.

⁴⁹ DO C 115/1 de 4 de mayo de 2010, p. 8.

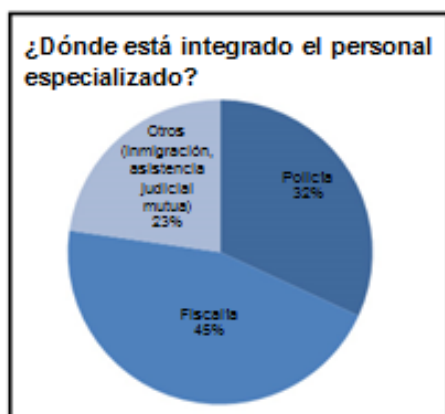
⁵⁰ Artículo 8 de la Decisión 2011/168/PESC del Consejo.

Las reuniones se dividen en dos sesiones. En la sesión abierta participa la Red ampliada, junto con los puntos de contacto nacionales y los demás representantes anteriormente citados. La sesión cerrada se celebra únicamente para los puntos de contacto nacionales y sus homólogos de los países observadores, creando así un entorno confidencial para el intercambio de información operativa sobre investigaciones en curso y solicitudes de extradición relativas a los crímenes internacionales más graves. La sesión a puerta cerrada ayuda a crear confianza y un clima de cooperación mutua entre los investigadores y los fiscales de todos los Estados miembros, así como entre letrados y representantes de otras organizaciones que trabajan en este ámbito. Los miembros de la Red se benefician además de las partes de su página web no disponibles para el público, la así llamada «zona restringida», que actúa como plataforma para el intercambio de información y el acceso a los documentos pertinentes para el mandato de la Red.

A resultas de las reuniones, la Red ha desarrollado un corpus de conocimientos en relación con temas urgentes de su ámbito de competencias. Posteriormente, la Red y su Secretaría redactaron documentos de expertos en torno a cierto número de temas, como la cooperación entre las autoridades de inmigración, policiales y las fiscalías, apoyo y protección de los testigos y responsabilidad penal de las personas jurídicas. Como plataforma para los profesionales del derecho, la Red se dedica a apoyar a las autoridades nacionales, respondiendo a preguntas prácticas y jurídicas relativas a la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves para los que los Estados miembros tienen jurisdicción penal, con independencia de dónde se hubieran cometido esos crímenes. Pese a disponer de recursos limitados, la Red se ha establecido por sí misma como punto central informal de la lucha contra la impunidad en la UE, y está en condiciones de actuar como el mejor modelo práctico para el desarrollo de redes similares en otras regiones. A este respecto, la Red ya ha servido de modelo para el desarrollo de una red de la Unión Africana de fiscales especializados en los crímenes internacionales más graves y, siempre que cuente con apoyo suficiente, podrá seguir actuando como modelo para las futuras redes regionales. En el futuro puede que sea aún más importante que las redes de África y de la UE cooperen estrechamente, que intercambien información y que aborden temas de inquietud común.

2.2 A escala de los Estados miembros⁵¹

En años recientes se han hecho progresos importantes en cuanto a llevar a los responsables ante la justicia, gracias a las iniciativas de algunos Estados miembros de crear equipos especializados de policías, fiscales y funcionarios de la asistencia judicial mutua. En los servicios de policía o fiscalías de Bélgica, Croacia, Dinamarca,



Francia, Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia se han creado unidades específicas para tratar los crímenes internacionales más graves.⁵² Noruega, Suiza, Canadá y los EE.UU., que participan como países observadores en la Red, también cuentan con unidades específicas. En otros Estados miembros como Finlandia, Lituania, Polonia y Letonia hay personal especializado que trabaja en los crímenes internacionales más graves, aunque no en unidades específicas para los crímenes de guerra. Además, el personal de algunos Estados miembros no trabaja solamente en los crímenes internacionales más graves, aunque tiene

conocimientos especializados en este tipo de delito. El personal específico con conocimientos especializados es de gran ayuda para la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves. Se han logrado mejoras adicionales aumentando el intercambio de prácticas correctas, de experiencia y facilitando la cooperación en la Red, lo que ha desembocado en el éxito del enjuiciamiento de muchos responsables de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de crímenes de guerra y de tortura en determinados Estados miembros.

⁵¹ Se envió un cuestionario a los puntos de contacto de la Red a fin de obtener cifras en relación con el número de personal especializado en crímenes internacionales en los distintos departamentos de las autoridades nacionales y también con el número de enjuiciamientos y de investigaciones realizados en los Estados miembros. La Secretaría de la Red cotejó las respuestas, que se presentan en los cuadros que figuran más abajo.

⁵² Para un panorama más general de la práctica de las unidades especializadas en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves, véase «Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units», REDRESS and International Federation for Human Rights, ("Estrategias para la investigación y persecución eficaces de graves crímenes internacionales: la práctica de las unidades especializadas en crímenes de guerra"), en http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.



Unidades específicas y número de personal en los distintos servicios

	Unidad especializada en crímenes de guerra	Actividad policial	Enjuiciamiento	Otros servicios (Ministerio de Asuntos Exteriores, funcionarios de asistencia judicial mutua, funcionarios de Inmigración)
Austria		0	0	0
Bélgica	✓	5*	4*	Asistencia Judicial Mutua
Bulgaria		0	0	0

Croacia	✓	Información restringida	Más de 36 asesores letrados	11*
Chipre		0	0	0
República Checa		0	0	0
Dinamarca	✓	5*	3*	3*
Estonia		0	0	0
Finlandia		2*	1*	0
Francia	✓	10	2 + 3 jueces investigadores	
Alemania	✓	10 + 16*	7	24*
Grecia		0	0	0
Hungría		0	0	0
Irlanda		0	0	0
Italia		0	0	0
Letonia		0	1	0
Lituania		0	18*	0
Luxemburgo		0	0	0
Malta		0	0	0
Países Bajos	✓	25-30	5,5	1 funcionario de Asistencia Judicial Mutua 25 1F personal de Inmigración
Polonia	✓ ⁵³	0	87 fiscales (+11 historiadores)	0
Portugal		0	0	0
Rumanía		0	0	0
Eslovaquia		0	0	0
Eslovenia		0	0	0
España		0	0	0
Suecia	✓	8	6	0

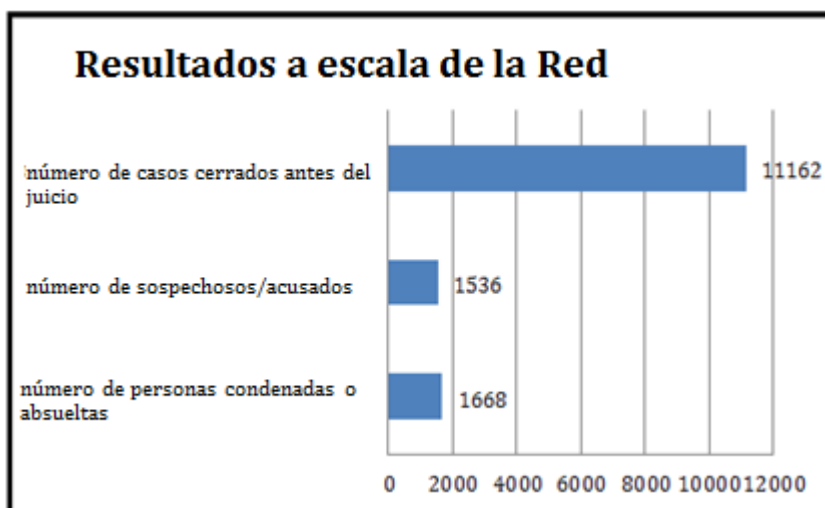
⁵³ Instituto de la Memoria Nacional polaco - Comisión para el enjuiciamiento de crímenes contra la nación polaca (como unidad de enjuiciamiento) lleva a cabo investigaciones sobre crímenes de los regímenes nazi y comunista y otros crímenes clasificados como genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos contra nacionales polacos en el periodo comprendido entre septiembre de 1939 y julio de 1990. De todos los demás crímenes clasificados como genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad se ocupa la Fiscalía.

Reino Unido	✓	20	13	8
Noruega	✓	14	6	
Estados Unidos	✓	10	11	
Canadá	✓	9*	30	50*
Suiza	✓	0	4*	0

* personal parcialmente específico: también se ocupa de otros delitos.

2.2.1 Resultados a escala de los Estados miembros y miembros de la Red

Los logros de los Estados miembros a la hora de llevar a los responsables ante la justicia son impresionantes, si se considera lo limitado de la atención y de los recursos invertidos en enjuiciar este tipo de delito a escala nacional. Los beneficios que suponen las unidades especializadas con aún más evidentes para los Estados miembros que no enjuician basándose en el principio de la jurisdicción territorial. La motivación y el compromiso personal de los que trabajan en este ámbito prevalecen con frecuencia frente a los recursos disponibles y a la falta de prioridad de estos crímenes. Hasta ahora, los Estados miembros han cerrado un total de 1.607 expedientes relacionados con los crímenes internacionales más graves, y están actualmente investigando otros 339 casos en todo el mundo.



Las cifras indicadas en el cuadro que figura más abajo muestran el número de investigaciones y enjuiciamientos por los crímenes internacionales más graves en distintos periodos, según los datos de que se dispone en cada Estado miembro. El periodo general para esos datos va de 2002 en adelante; sin embargo, debido a las variaciones en cuanto a documentación y archivo de los expedientes, así como a las diferencias en la aplicación del derecho internacional en la legislación nacional, también se utilizan algunos otros periodos. En cuanto a la solicitudes de extradición, por regla general los Estados miembros han de revisar estos casos según el principio de *aut dedere aut judicare*, y por consiguiente considerar cuestiones sustantivas, procesales y jurisdiccionales.

Casos en los Estados miembros de la UE	
Casos cerrados	1607
Casos en curso	1339

El número relativamente alto de expedientes cerrados antes del juicio es resultado de los problemas inherentes a la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves. Pese a que destaca las

dificultades a que deben hacer frente las autoridades nacionales, este número también subraya el éxito significativo que demuestra la cifra actual de 1.607 expedientes completados.



Investigación y enjuiciamiento

País	Periodo (si es distinto al de 2002 en adelante)	Número de personas sentenciadas/absueltas	Número de sospechosos acusados/actualmente investigados o enjuiciados	Número de expedientes cerrados antes del juicio	Solicitudes de extradición recibidas
Austria		0	0	0	0
Bélgica ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ Las cifras se refieren a expedientes, no a sospechosos, mientras que el número de solicitudes de extradición recibidas no incluyen las peticiones de jurisdicciones penales internacionales.

Bulgaria		0	0	0	0
Croacia	1991- Diciembre de 2013	1365	854	1265	Sin datos
Chipre		0	0	0	0
República Checa		0	0	0	0
Dinamarca	Desde 1995	3	8	254	5
Estonia	Desde 1995	29	1	15	0
Finlandia		1	0	0	1
Francia		1	51	11	Sin datos
Alemania	1988-2002	4		108	Sin datos
	2002-2014	1	37	13	19
Grecia		0	1	0	0
Hungría		0	1	3	Sin datos
Irlanda		0	0	0	6
Italia		0	0	0	1
Letonia		0	5	0	0
Lituania	Desde 2011	20	105	53	0
Luxemburgo		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0
Países Bajos		7	27	8	9
Polonia	Desde 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Rumanía	a partir de 2013	2	2	0	0
Eslovaquia		0	0	0	0
Eslovenia		0	0	0	0
España		1	0	5	40
Suecia		5	26		Entre 3 y 8 expedientes
Reino Unido	2012- 2014	0	26	18	6

Noruega		1	4	17	5
EE. UU. ⁵⁵	2003-2013	56	174		Sin datos
Canadá		3	11	10	9
Suiza		1	8	12	5 al año
Todos los países observadores		61	197	39	19
Toda la UE		1607	1339	11123	118
Toda la Red (UE más los países observadores)		1668	1536	11162	137

CAPÍTULO 3: SERIE DE MEDIDAS EN APOYO DE LAS INVESTIGACIONES Y ENJUICIAMIENTOS NACIONALES DE LOS PRINCIPALES DELITOS INTERNACIONALES

Las medidas que contempla la presente estrategia proceden de un examen exhaustivo de las medidas y políticas ya existentes en varios Estados miembros. Están compuestas de prácticas correctas, recomendaciones de reuniones anteriores de la Red, del trabajo de un grupo de expertos y de extensas consultas con asociados, con la CPI, académicos, la sociedad civil y demás partes interesadas. No se presentan por orden de prioridad. La red considera más bien que esas medidas son complementarias y, como tales, los Estados miembros y la UE deben tenerlas en cuenta a la hora de establecer un marco eficaz para luchar contra la impunidad.

La Red destaca además que las medidas indicadas en la presente estrategia no son una lista exhaustiva de las medidas que la UE y los Estados miembros podrían adoptar para luchar eficazmente contra la impunidad. Las complicaciones jurídicas y fácticas de la investigación y del enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves exigirán que los Estados miembros adopten medidas adicionales para reflejar las circunstancias de casos concretos.

⁵⁵ En los EE.UU., la responsabilidad penal por crímenes internacionales más graves entró en vigor en distintas épocas (por ejemplo, el delito de tortura lo hizo en 1994, los crímenes de guerra en 1996, el reclutamiento de niños soldados en 2008, etc.). Por esa razón, cuando se produjeron vulneraciones antes de estar contemplada la responsabilidad penal, para enjuiciar a los responsables las autoridades iniciaron procedimientos penales por violación fraudulenta de las normas de inmigración, entre otros cargos aplicables.

Puesto que la presente estrategia se revisará periódicamente, en futuras versiones podrán incluirse otras medidas que no se han indicado aquí.

Medida 1: Creación, desarrollo y promoción de unidades especializadas

Contexto: En cierto número de países ya se han creado unidades específicas o especializadas que se encargan exclusivamente de los crímenes internacionales más graves. De los Estados miembros, los Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Alemania, Francia, Suecia, el Reino Unido y Croacia disponen de esas unidades, dentro de sus autoridades encargadas de las investigaciones penales o de los enjuiciamientos. El Consejo también indicó que es de desear la creación de esas estructuras, declarando que los Estados miembros deberían:

Los Estados miembros deberán garantizar que las autoridades policiales y de inmigración tengan unos recursos y estructuras adecuados que posibiliten su cooperación eficaz, así como la investigación y, en su caso, enjuiciamiento efectivos de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.⁵⁶

Las unidades especializadas cuentan con funcionarios formados en los ámbitos de la investigación o el enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crímenes de tortura y desapariciones forzadas.⁵⁷ Un planteamiento multidisciplinar haría que participasen también expertos en otros ámbitos, como historiadores, sociólogos, diplomáticos, antropólogos, especialistas en investigaciones financieras y recuperación de activos y especialistas en temas militares. Tienen conocimientos especializados del derecho internacional y nacional, y pueden tratar los retos específicos que presentan la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves. Los resultados obtenidos en los Estados miembros que cuentan con unidades especializadas muestran que la cooperación estructurada y la creación de unidades específicas sin misiones adicionales pueden facilitar inmensamente la identificación, la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos responsables de crímenes internacionales más graves presentes en el territorio de la UE.⁵⁸ La creación de estructuras especializadas permite también obtener gradualmente más experiencia y retener esos conocimientos, prácticas correctas y lecciones aprendidas en la misma unidad. Debería establecerse la especialización de los fiscales para los crímenes internacionales más graves incluso cuando los Estados

⁵⁶ Decisión 2003/335/JAI del Consejo de 8 de mayo de 2003 sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, Diario Oficial L 118 de 14 de mayo de 2003, p. 12.

⁵⁷ Las unidades especializadas tienen con frecuencia competencias también para la tortura y las desapariciones forzadas, ya que estos delitos pueden ser constitutivos de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, pero a que también puedan enjuiciarse como crímenes internacionales característicos. En este último caso, la fiscalía tiene más oportunidades de éxito.

⁵⁸ Entre los últimos años de la década de 1980 y 2010, dieciocho condenas por crímenes internacionales de un total de veinticuatro implicaron investigaciones y enjuiciamientos llevados a cabo por unidades especializadas; véase REDRESS y FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, p. 18. EN Francia, una nueva unidad de policía y fiscales, creada en enero de 2012, ha hecho grandes progresos en el tratamiento de un registro de casos de crímenes internacionales más graves, algunos de los cuales se remontan a 20 años atrás. En sus dos primeros años ha obtenido una condena, ha completado la investigación de dos sospechosos, cuyo juicio está previsto para 2015, y ha iniciado diez investigaciones nuevas. Véanse los artículos de Delphine Carlens y Nicolas le Coz en *EU Update on International Crimes*, July 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> and July 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

miembros no experimenten habitualmente grandes flujos de personas procedentes de zonas conflictivas, o cuando hasta ese momento no hayan tenido casos de este tipo de delincuencia.

Pasos que se recomiendan: A escala nacional y, en cierta medida, de la UE, podrían darse algunos pasos concretos para permitir que los Estados miembros crearan unidades especializadas o las desarrollaran más:

- a)* Los Estados miembros deberían crear unidades especializadas o garantizar la especialización del personal en todos los niveles
- ❖ Las unidades específicas en todos los niveles (policía, fiscalía y demás servicios como inmigración, asistencia judicial mutua y ministerio de Asuntos Exteriores) serían beneficiosas para garantizar la especialización, la experiencia, la cooperación y el intercambio de información a escala nacional. Los Estados miembros que no disponen aún de unidades especializadas podrían inspirarse y orientarse en los demás Estados miembros en los que ya se han creado esas unidades. Además, los Estados miembros deberían garantizar que las unidades cuenten con recursos y personal adecuados, y que éste último reciba una formación periódica y apropiada.
- b)* Creación de grupos especiales nacionales sobre la impunidad, a fin de garantizar la cooperación y la colaboración de las unidades especializadas.
- ❖ Los Estados miembros pueden garantizar la colaboración eficaz y significativa entre las unidades especializadas de los servicios de inmigración, policía y fiscalía creando grupos especiales nacionales contra la impunidad.
- ❖ La creación y el funcionamiento de las unidades especializadas pueden integrarse más en las estrategias nacionales de lucha contra la impunidad para los crímenes internacionales más graves.
- c)* La Red deberá ayudar a los Estados miembros en la creación y fomento de unidades especializadas
- ❖ La Red debe ayudar a los Estados miembros en la creación de esas unidades, proporcionando información sobre la existencia y funcionamiento de las unidades especializadas que actúan en otras partes, y facilitar la cooperación pertinente a la hora de crear unidades especializadas.

Medida 2: Evitar los refugios seguros mediante la determinación de los casos y la información pertinente sobre los mismos

Contexto: La experiencia de las autoridades nacionales en la Red ha mostrado la importancia de la información que facilitan las autoridades de inmigración a los servicios de investigación o enjuiciamiento. Las autoridades de inmigración son uno de los puntos de entrada de la UE y desempeñan un papel esencial en la identificación inicial y ubicación de los sospechosos que entran en territorio de la UE o están

presentes en el mismo. De igual modo, las autoridades de inmigración están en situación ideal de obtener información de los testigos de crímenes internacionales más graves. La posibilidad práctica o jurídica de que las autoridades judiciales penales tengan acceso a expedientes e información concretos de las autoridades de inmigración a efectos de identificar a los presuntos responsables, víctimas y posibles testigos mejora en gran medida la eficacia y la eficiencia de las autoridades nacionales competentes en materia de investigación y enjuiciamiento.

Pasos que se recomiendan: Para contribuir a luchas contra la impunidad mediante la determinación de los posibles casos y de la información pertinente para los mismos pueden darse algunos pasos a escala nacional y, en cierta medida, de la UE:

- a)** Las autoridades de inmigración han de recibir la formación adecuada
- ❖ Los Estados miembros deben garantizar que las autoridades de inmigración estén adecuadamente formadas y familiarizadas con la complejidad fáctica y jurídica de los crímenes internacionales más graves en relación con los casos 1F, así como facilitar la comprensión de los factores pertinentes en zonas de conflicto concretas.
- ❖ La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) está en situación ideal para facilitar ese apoyo a las creación de capacidades a las autoridades nacionales, en colaboración con la Red y con las autoridades de inmigración con experiencia al respecto. La OEAA debe garantizar que su material formativo y sus actividades incluyan los módulos pertinentes.⁵⁹

- b)** Debe mejorar el acceso de las autoridades judiciales penales a los datos de las autoridades de inmigración
- ❖ Debe pedirse a los funcionarios de inmigración que indiquen las razones concretas de denegar las solicitudes de asilo, además de aportar una base jurídica para hacerlo. Las razones que se faciliten aumentan la posibilidad de que las autoridades policiales identifiquen a sospechosos o a testigos. Si se aplica congruentemente, permitirá que las autoridades determinen los posibles vínculos entre sospechosos y testigos, sin perjuicio de los medios técnicos disponibles a escala nacional y de la legislación en materia de protección de datos.
- ❖ Las autoridades de inmigración deben garantizar que la información pertinente pueda buscarse según criterios específicos, de forma que se facilite la obtención de información sobre los crímenes internacionales más graves. Esos criterios deben incluir la fecha de entrada, el lugar de origen exacto, la profesión de la persona en cuestión (entre otras cosas, por ejemplo, función o grado en el ejército o nombre de la autoridad para la que trabaja), así como la zona conflictiva de donde llega esa persona.

⁵⁹ Véase el sitio web de la OEAA «What we do» ("Lo que hacemos"), en <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

- c) Los Estados miembros deben adoptar un planteamiento integrado entre las autoridades de inmigración y las policiales⁶⁰
- ❖ Los Estados miembros deben establecer un «planteamiento más integrado» en las autoridades de inmigración de policía y en las fiscalías, ya que ese planteamiento mejorará la posición de las autoridades de los Estados miembros en la lucha contra la impunidad. El planteamiento debe obligar a que los funcionarios de inmigración informen a las autoridades policiales cuando hallen casos 1F.⁶¹ Los puntos de contacto de la Red han subrayado que es necesaria la obligación específica de intercambiar información sobre los posibles sospechosos a fin de garantizar el automatismo del flujo de información.⁶² Además, ese planteamiento podría también contemplar el flujo de información sobre las víctimas y los posibles testigos de los crímenes internacionales más graves, sin perjuicio del consentimiento de la persona de que se trate.⁶³
- d) Responsabilidad y complicidad de las personas jurídicas en los crímenes internacionales más graves
- ❖ Las personas jurídicas pueden ser partícipes en los crímenes internacionales más graves ayudando, financiando, siendo cómplices o beneficiándose de esos crímenes.⁶⁴

⁶⁰ En las conclusiones de la 13.^a reunión de la Red (7 y 8 de noviembre de 2012), y sobre la base del cuestionario «Access to immigration files and data by investigation and prosecution services» ("Acceso a los expedientes y datos de inmigración de los servicios de investigación y fiscalía"), los participantes advirtieron la inexistencia de planteamientos comunes entre los Estados miembros en lo que se refiere a la obligación de informar de los casos 1F a las autoridades policiales y a las fiscalías. Las conclusiones destacaban además que algunos Estados miembros tienen un planteamiento sólido e integrado para garantizar que se informe de los casos 1F, lo que la Red considera una práctica recomendable que debe seguirse para garantizar una estrecha colaboración y una mejor identificación de los responsables, de los testigos y de las víctimas de los crímenes internacionales más graves.

⁶¹ Los Países Bajos, Polonia y Suecia son los únicos Estados miembros que han adoptado legislaciones específicas que obligan a las autoridades de inmigración a informar acerca de los casos 1F. Esa práctica existe en Bélgica y en Estonia. Además, esas obligaciones de informar ya están vigentes en Noruega, Canadá y Suiza, que son Estados observadores de la Red.

⁶² Por ejemplo, en los Países Bajos una unidad 1F especializada de las autoridades de inmigración remite automáticamente los expedientes relativos a casos 1F a la Fiscalía. Una vez revisado el expediente, la Fiscalía decide si remitir el caso a la unidad especializada de la policía neerlandesa, para su investigación. En Canadá existe una estructura oficial en la que los departamentos que participan en el programa nacional (autoridades de inmigración, policía y el ministerio de Justicia) se reúnen periódicamente para valorar toda nueva alegación recibida en cualquier departamento y determinar, utilizando criterios establecidos, a qué departamento debe confiarse el expediente. Habitualmente, los expedientes con alegaciones más graves se asignan a la policía para su investigación, mientras que los menos graves se remiten a los departamentos de inmigración. La práctica de la cooperación entre las autoridades de inmigración y los servicios policiales o las fiscalías en los Países Bajos y Canadá, así como en Bélgica y Noruega, demuestra que la cooperación estructurada facilita la identificación y posterior investigación y enjuiciamiento de los presuntos responsables de los crímenes internacionales más graves presentes en territorio de la UE.

⁶³ Por ejemplo, el departamento alemán de inmigración pide a los solicitantes de asilo procedentes de Siria que cumplimenten un formulario en el que se pregunta si han sido testigos de algún crimen de guerra y, de ser así, que faciliten detalles. Véase Human Rights Watch, «The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands» (Observatorio de los Derechos Humanos, «El largo brazo de la justicia: Experiencias de las unidades especializadas en crímenes de guerra de Francia, Alemania y Países Bajos»), Septiembre de 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. En 2008, Dinamarca promulgó una ley que permite a las fiscalías tener acceso a los expedientes de inmigración relativos a los grupos de personas que llegan procedentes de zonas de conflicto, de forma que puedan identificarse los posibles sospechosos, o a fin de utilizarlos para investigaciones en curso, a fin de identificar a las víctimas y testigos de los crímenes internacionales más graves.

⁶⁴ Las formas de participación de empresas y empresarios en la comisión de crímenes internacionales más graves puede ser habitualmente mediante la explotación ilegal de recursos naturales en los países en desarrollo, cuyos beneficios se utilizan para adquirir armas que, posteriormente, conducen a violaciones masivas de los derechos humanos o a crímenes internacionales más graves. Otra modalidad consiste en vender o alquilar equipos o productos específicos (como precursores químicos o instrumentos de vigilancia) a regímenes dictatoriales o grupos militares que utilizan esos productos para cometer los crímenes internacionales más graves. Véase «Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes», ("Responsabilidad penal de empresas y empresarios en crímenes internacionales más graves"), documento informativo para la 15.^a reunión de la Red (29-30 de octubre de 2013), Secretaría de la Red contra el Genocidio.

Para garantizar la responsabilidad de las personas jurídicas y el cierre de la brecha de impunidad en este ámbito, las autoridades nacionales deberían abordar los casos de identificación y las posibles investigaciones desde el ángulo de las violaciones de los derechos humanos, de la explotación ilegal de recursos naturales equivalente al delito de saqueo dentro de los crímenes de guerra, o garantizar el enjuiciamiento acumulativo de la delincuencia alternativa, como el blanqueo de dinero y la vulneración de las normas sobre embargo. Este enfoque es especialmente pertinente para los cinco Estados miembros en los que la responsabilidad penal de las personas jurídicas no está contemplada en su Derecho interno.⁶⁵

- e) Los Estados miembros deberían cotejar los avisos de las personas buscadas internacionalmente con los registros civiles
- ❖ Las autoridades nacionales comprueban habitualmente los avisos de las personas buscadas internacionalmente, como la Red "Notice" de INTERPOL cuando los extranjeros intentan entrar en su territorio. Los Estados miembros deberían además garantizar que las autoridades nacionales cotejen periódicamente la Red "Notice" de INTERPOL con los registros de población de las personas ya presentes o residentes en el territorio de un Estado miembro. La revisión periódica de los avisos o exhortos existentes por las autoridades nacionales garantizaría que la UE no se convierta en un puerto seguro para los fugitivos responsables de haber cometido los crímenes internacionales más graves.

Medida 3: Establecimiento de un sistema de cooperación eficaz

Contexto: Un paso necesario para cerrar la brecha de la inmunidad en la UE es facilitar la cooperación relativa a los crímenes internacionales más graves entre las autoridades de inmigración, la policía, la fiscalía, la asistencia judicial mutua, las financieras y las de información de un Estado miembro así como la cooperación con la sociedad civil. Es esencial un planteamiento multidisciplinar y la cooperación entre las unidades responsables de terrorismo, delincuencia organizada, delitos financieros, violaciones de embargos, blanqueo de dinero, comercio ilegal de diamantes y demás recursos naturales, tráfico de animales silvestres, etc. y de los crímenes internacionales más graves, ya que los delincuentes son generalistas, no especialistas, y por ello debe prestarse especial atención a las actividades ilegales que generan beneficios. Además, las consultas con organizaciones no gubernamentales a escala nacional, o dentro de la Red, hacen progresar hacia ese objetivo mediante el intercambio de información, conocimientos, cualificaciones y experiencia.

Pasos que se recomiendan: Los Estados miembros, la UE y los puntos de contacto nacionales podrían dar cierto número de pasos concretos a fin de garantizar la eficacia de la cooperación a escala nacional:

- a) Planteamiento multidisciplinar, investigaciones financieras, recuperación de activos y violación de las sanciones internacionales, en apoyo de la lucha contra la impunidad
- ❖ La investigación de los crímenes internacionales más graves debe completarse mediante investigaciones financieras y recuperación de activos. La importancia de las investigaciones financieras y de la recuperación de activos estriba en que facilitan la indemnización de las víctimas, otras formas de pruebas, perturban a las empresas delictivas y tienen efecto disuasorio.

⁶⁵ Bulgaria, Alemania, Grecia, Letonia y Suecia.

- ❖ La cooperación entre las unidades que se encargan de la delincuencia organizada, del comercio ilegal de recursos naturales, de supervisar las restricciones financieras, de las violaciones de sanciones internacionales y de las prohibiciones de comercio o de viajes puede permitir a las autoridades nacionales obtener información y posteriormente llegar, como resultado, a un juicio por delitos menos graves, en el que las pruebas de que dispone la acusación no sean suficientes para dictar sentencia por participación en crímenes internacionales más graves, pero que indiquen claramente la comisión de otros delitos relacionados con los crímenes internacionales más graves (por ejemplo gestión del producto del delito o blanqueo de dinero).
- ❖ Todas las partes interesadas deben recibir una formación adecuada en cuanto a reconocer la importancia de incluir las investigaciones financieras como parte de las penales. Puede utilizarse instrumentos ya existentes, como la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN).
 - b)** Intercambio de información entre las autoridades de inmigración de varios Estados miembros
- ❖ Los Estados miembros deberían facilitar el intercambio de conocimientos, de prácticas correctas y de información entre las autoridades de inmigración de toda Europa, a fin de investigar a los sospechosos de crímenes internacionales más graves.
- ❖ Debería crearse una red de estructuras de autoridades de inmigración responsables de los casos 1F similar a la Red para el Genocidio, a fin de crear sinergias y cooperación y garantizar un planteamiento armonizado para tratar a los sospechosos, a las víctimas y a los testigos de crímenes internacionales más graves.⁶⁶
 - c)** Nombramiento de varios puntos de contacto de la Red con experiencia y práctica
- ❖ Los Estados miembros deben garantizar que los puntos de contacto asignados a la Red para el Genocidio tengan la experiencia adecuada, se nombren para un periodo sustancial y asistan regularmente a las reuniones de la Red.
- ❖ Además, el nombramiento de varios puntos de contacto, entre ellos representantes tanto de la fiscalía como de las autoridades policiales y de las autoridades de asistencia judicial mutua, sirve para aumentar el intercambio de experiencias, prácticas, temas destacados e información pertinente.
 - d)** Los puntos de contacto deben establecer vínculos con sus asociados a escala nacional
- ❖ Los puntos de contacto de la Red pueden aumentar la concienciación y la sensibilización sobre la Red para el Genocidio y sus actividades divulgando información acerca de los temas debatidos por la Red a otros miembros de los servicios de policía, fiscalías y de inmigración a escala nacional.
- ❖ Los puntos de contacto de la red, además, están en una posición que les permite obtener información de esos servicios y transmitirla a la Red, por ejemplo en lo que se refiere a las últimas novedades jurídicas, ámbitos de interés y retos operativos.

⁶⁶ Una red similar existe ya entre el Reino Unido, EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

- ❖ Los puntos de contacto de la Red deben coordinarse con los funcionarios ministeriales que representan a sus Estados miembros en otros órganos de la UE, especialmente en el Grupo «Asuntos Generales, incluida la Evaluación» (GENVAL), el Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS) y el Grupo «Derecho Internacional Público»/Corte Penal Internacional (COJUR-ICC), facilitando de este modo un planteamiento congruente y coherente para la lucha contra la impunidad a escala nacional y regional, tanto en la política interior como exterior.
- ❖ Los puntos de contacto de la Red debe garantizar también el intercambio de información y la cooperación con los puntos focales nacionales CPI, que muy a menudo están relacionados con los Ministerios de Asuntos Exteriores y no con la policía, las fiscalías o los Ministerios de Justicia.
 - e)* Los Estados miembros podrían crear y promover grupos especiales nacionales sobre impunidad.
- ❖ Los Estados miembros podrían impulsar la cooperación a escala nacional anteriormente citada mediante la creación de grupos especiales nacionales para luchar contra la impunidad. Las reuniones periódicas de los grupos especiales nacionales podrían facilitar la comunicación bidireccional entre los puntos de contacto nacionales y sus homólogos de otras instituciones de los Estados miembros.
 - f)* Creación de «grupos de participación ciudadana» en los Estados miembros
- ❖ Las autoridades nacionales podrían considerar la creación de «grupos de participación ciudadana» a escala nacional, a fin de garantizar la coordinación de las actividades entre las autoridades nacionales pertinentes y los representantes de la sociedad civil. Esos grupos facilitan el intercambio abierto de información y el debate en torno a temas de cooperación, permiten que las autoridades nacionales mantenga un estrecho contacto con las ONG que trabajan con las víctimas y los testigos, y facilitan el estudio de los recursos así como de las acciones exteriores sobre actividades y resultados.
 - g)* Los Estados miembros deberían considerar la utilización de equipos conjuntos de investigación (ECI)
- ❖ Los Estados miembros podrían considerar la utilización de los ECI para la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves. Los ECI suponen una importante plusvalía para las autoridades policiales de los Estados miembros, habida cuenta del apoyo de Eurojust, de Europol y de los fondos de la UE. Los ECI pueden ayudar a evitar duplicaciones de trabajo y costes, ahorrar recursos de personal y financieros, sentar una base para el intercambio rápido y flexible de información y limitar el número de veces que se debe citar a testigos y víctimas para que testifiquen.
 - h)* Necesidad de un marco de cooperación mundial entre Estados
- ❖ Es necesario un marco de cooperación mundial entre los Estados para resolver los retos que surgen de la falta de mecanismos de cooperación judicial entre los Estados.
- ❖ Las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían apoyar más la iniciativa propuesta por los Países Bajos, Bélgica, Eslovenia, Argentina y Senegal, que intenta resolver la escasez de cooperación en materia penal. El apoyo a esta propuesta debería destacarse más en todos los foros regionales y mundiales, a fin de facilitar la cooperación de las autoridades nacionales con países terceros en materia de asistencia judicial mutua y extradición.

- ij)* Compartir información sobre la lucha contra la impunidad a escala nacional y de la UE
- ❖ Debe presentarse a los responsables políticos y al público en general la información sobre los resultados de las investigaciones y enjuiciamientos por la comisión de los crímenes internacionales más graves. Los esfuerzos a nivel nacional deben completarse mediante actualizaciones facilitadas a escala europea por la Secretaría de la Red.⁶⁷
- ❖ Esos informes periódicos sobre acontecimientos recientes a las autoridades políticas y legislativas garantizan que se tengan en cuenta los retos que encuentran las autoridades pertinentes encargadas de identificar, investigar y enjuiciar a los presuntos responsables, en su caso con miras a adoptar modificaciones legislativas y administrativas.

Medida 4: Mejora de la legislación relativa a la investigación, el enjuiciamiento y la asistencia jurídica mutua

Contexto: La aptitud de los Estados miembros para investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves depende de la aplicación general, en las legislaciones nacionales, de las obligaciones que imponen los tratados internacionales y el derecho consuetudinario que prohíben los crímenes internacionales más graves. La existencia de esa legislación es también de importancia esencial para facilitar la asistencia judicial mutua.

Pasos que se recomiendan: Los Estados miembros pueden dar cierto número de pasos para garantizar que sus legislaciones nacionales se ajuste a las obligaciones que les incumben a tenor de los tratados internacionales y del derecho internacional consuetudinario:

- a)* Garantizar la existencia de una legislación nacional general y actualizada en materia de «crímenes internacionales más graves»
- ❖ En su caso, los Estados miembros deberían modificar su legislación vigente a fin de garantizar que su normativa nacional contemple sus obligaciones a tenor del derecho internacional consuetudinario y del derecho derivado de los tratados en materia de crímenes internacionales más graves.⁶⁸
- ❖ Los Estados miembros deben garantizar que sus respectivas legislaciones recojan la definición de los crímenes internacionales más graves de conformidad con las normas internacionales, así como el ejercicio de una jurisdicción extraterritorial, incluso universal, para esos crímenes.
- ❖ Los Estados miembros deben además garantizar que sus legislaciones nacionales contemplen conceptos como el de «órdenes» o «responsabilidad superior» y que incluyan las normas pertinentes sobre la irrelevancia de la defensa basada en las órdenes superiores y en el plazo de prescripción.

⁶⁷ En relación con los informes periódicos al Parlamento Europeo, véase el artículo 3 de la Decisión 2002/494/JAI del Consejo.

⁶⁸ Véase más arriba: Capítulo 1, punto 1.2 «Obligación de los Estados miembros de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves».

- b)** Garantizar que la legislación y la práctica nacionales en materia de inmunidades internacionales no proteja indebidamente a las personas
- ❖ Los Estados miembros y las autoridades nacionales deben desempeñar su papel a la hora de garantizar que las inmunidades no protejan indebidamente a las personas en cuando a que se las considere penalmente responsables de la comisión de los crímenes internacionales más graves.⁶⁹
- ❖ Los Estados miembros deben desarrollar directrices nacionales según las normas internacionales y aclarar este ámbito jurídico aplicable a los ministerios correspondientes y a las autoridades judiciales penales.⁷⁰
- ❖ La Red podría ayudar a preparar una recopilación de las prácticas correctas existentes y a definir el ámbito de aplicación de las normas sobre inmunidad internacional. Las autoridades nacionales podrían utilizar esas directrices como referencia en casos de dudas sobre la situación de los funcionarios extranjeros sospechosos de haber cometido crímenes internacionales más graves.

Medida 5: Crear la Red como centro de experiencias y promoverla tanto en la Unión Europea como mundialmente

Contexto: La Red desempeña un papel crucial a la hora de garantizar el compromiso de la UE con la lucha contra la impunidad en su ámbito interno. La expansión y el progreso futuros de la Red dependen de los recursos que se asignen a la Secretaría de la Red. Un apoyo adicional permitiría que la Secretaría de la Red hiciese avanzar la lucha contra la impunidad de varias formas.

Pasos que se recomiendan: La Red misma podría adoptar varias medidas, sin perjuicio del aumento de los recursos, para hacer de la Red un centro de experiencias y promoverlo, tanto en los foros de la UE como mundialmente:

- a)** Debería reforzarse el intercambio interestatal de información.
- ❖ La función de la Red en cuanto al intercambio interestatal de información debería ampliarse y permitir un mayor intercambio de información, entre otras cosas sobre el derecho nacional e internacional aplicables, los procedimientos correspondientes, los conocimientos sobre enjuiciamientos o investigaciones en curso, las pruebas disponibles o los testigos pertinentes, lo que facilitaría los esfuerzos de las autoridades nacionales para llevar a los presuntos responsables ante la justicia y permitiría que la Red se desarrollase como punto central de la lucha contra la impunidad en la UE.

⁶⁹ La Red debatió el tema de las normas internacionales relativas a la inmunidad internacional y las prácticas nacionales a este respecto en su 14.ª reunión, que tuvo lugar el 17 y 18 de abril de 2013.

⁷⁰ En los Países Bajos, se encomendó al Comité Consultivo sobre Derecho Internacional Público la preparación de recomendaciones relativas a la inmunidad de los funcionarios extranjeros en relación con los crímenes internacionales más graves. El gobierno neerlandés aceptó estas directrices, permitiendo de este modo su aplicación por todas las autoridades nacionales competentes en caso de incertidumbre por lo que se refiere a la situación de los funcionarios o representantes públicos extranjeros. Véase <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

- b)** Deben reforzarse los informes y la colaboración de la Red con otras instituciones de la UE y con los actores pertinentes.
- ❖ La Secretaría de la Red debe preparar un informe de actividad anual en el que se destaquen los esfuerzos de los Estados miembros para luchar contra la impunidad, que podría presentarse a las instituciones pertinentes de la UE a fin de mantenerlas al día acerca de las novedades en la UE.⁷¹ Ese informe aumentaría la concienciación respecto de los problemas que experimentan las autoridades nacionales competentes, y sería un acicate para colmar las lagunas existentes y superar las deficiencias legislativas.
 - ❖ La Secretaría de la Red debería redactar documentos de expertos en relación con varios temas sobre investigaciones y enjuiciamientos de los crímenes internacionales más graves, determinar la cooperación y las mejoras en cuanto a la asistencia judicial mutua e informar acerca de las novedades jurídicas y prácticas en relación con la UE o el derecho internacional.⁷²
 - ❖ Debe ampliarse la cooperación de la Secretaría de la Red en otros actores nacionales, regionales e internacionales. La comunicación activa y la cooperación con cierto número de ONG que apoyan la lucha contra la impunidad, así como los debates con organizaciones regionales como la Unión Africana, los representantes de la CPI y los tribunales ad hoc, los representantes de la Cruz Roja y de INTERPOL, entre otros, podrían desembocar en un planteamiento más general en cuanto a colmar las lagunas relativas a la impunidad.

Medida 6: Compromiso renovado de la UE

Contexto: Aunque la UE ha demostrado apoyar significativamente la lucha contra la impunidad, sigue siendo posible renovar su compromiso y prestar ayuda adicional. En el programa posterior a Estocolmo no se plasma su compromiso político respecto de esa lucha. Volver a situar en el orden del día el tema de la impunidad de los responsables de los crímenes internacionales más graves sería muy beneficioso para elevar la concienciación, aumentar la capacidad de coordinación y apoyar las investigaciones y los enjuiciamientos de las autoridades nacionales.

Pasos que se recomiendan: Las instituciones de la UE podrían adoptar varias medidas para aumentar el apoyo a la lucha contra la impunidad:

- ❖ La Comisión Europea podría ayudar en esta lucha contra la impunidad evaluando oficialmente la aplicación de la Decisión 2002/494/JAI del Consejo y la Decisión 2003/335/JAI del Consejo en los Estados miembros, tal como prevé el Programa de Estocolmo. Esa evaluación podría destacar ámbitos de mejora y orientaría de forma importante a la Red y a su Secretaría.

⁷¹ Artículo 3 de la Decisión 2002/494/JAI del Consejo.

⁷² Pueden hallarse más consideraciones y recomendaciones para el desarrollo de la Red en el informe del Observatorio de los Derechos Humanos, «El largo brazo de la justicia: Experiencias de las unidades especializadas en crímenes de guerra de Francia, Alemania y Países Bajos», Septiembre de 2014, pp. 86-90, en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ Deberían ampliarse los mandatos de Eurojust y de Europol para incluir los crímenes internacionales más graves, permitiendo así que esas organizaciones trabajasen con la Red a fin de maximizar el apoyo a las autoridades nacionales.⁷³
- ❖ La Unión Europea debería considerar la preparación, o los recursos necesarios para la preparación, de un Plan de Acción para luchar contra la impunidad en la UE, que sería un instrumento importante a la hora de alentar la cooperación y el desarrollo de prácticas correctas a escala nacional y regional, a fin de mejorar las investigaciones y los enjuiciamientos de los crímenes internacionales más graves.
- ❖ La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, en colaboración con el Comité de Derechos Humanos, debería celebrar una audiencia anual en torno a la «lucha contra la impunidad en la Unión Europea».
- ❖ La Comisión Europea podría valorar posibilidades de financiación adicional en apoyo de las autoridades nacionales, para la creación de unidades especializadas.
- ❖ La UE debería garantizar las posibilidades de financiación y de creación de capacidades, entre otras cosas de proyectos y programas de formación para policías, fiscales, funcionarios de asistencia judicial mutua y jueces en la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) o en la Escuela Europea de Policía (CEPOL), centrados en el derecho internacional humanitario y en el derecho penal internacional.

Medida 7: Creación de capacidades y sensibilización de las autoridades nacionales pertinentes

Contexto: Muchos Estados miembros experimentan aún dificultades, debido a la escasez de expertos con experiencia especializada en los crímenes internacionales más graves. Es esencial una formación especializada para las personas que trabajan con los responsables de los crímenes internacionales más graves o con sus víctimas. REFJ, OEAA y CEPOL son ejemplos de las plataformas que podrían utilizarse para facilitar el intercambio de conocimientos y la formación de los profesionales de la lucha contra la impunidad a escala de los Estados miembros.⁷⁴

⁷³ En la nueva redacción de los Reglamentos sobre Eurojust y Europol se propone ampliar los delitos para los que son competentes Eurojust y Europol. La lista incluye asimismo el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Sin perjuicio de las negociaciones, y una vez adoptados los nuevos Reglamentos sobre Eurojust y Europol, se ampliaría su ámbito de aplicación material para abarcar los crímenes internacionales más graves. La consecuencia sería que la Red, Eurojust y Europol asociarían sus mandatos y sus misiones de forma que se aumentase al máximo el apoyo a los profesionales a la hora de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales más graves. Los tres órganos podrían trabajar de forma paralela dentro de sus mandatos respectivos, de manera que avanzase lo mejor posible la posición de la UE respecto de la lucha contra la impunidad. Las propuestas se encuentran en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> y en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

⁷⁴ Por ejemplo, la OEAA ha elaborado dos «informes sobre los países de origen», sobre Afganistán: «Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans», («Estrategias insurgentes - intimidación y violencia dirigida contra afganos»), diciembre de 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, y «Taliban Strategies – Recruitment», («Estrategias talibanes - Reclutamiento»), julio de 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Pasos que se recomiendan: En los Estados miembros pueden adoptarse varias medidas para elevar la formación especializada, lo que a su vez ayudará a colmar las lagunas creadas por los problemas actuales de falta de formación y de personal especializado en los Estados miembros.

- a)** Garantizar la formación en temas de asilo y cooperación judicial y policial
- ❖ El personal que trabaja en la identificación, la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos responsables de los crímenes internacionales más graves requiere una formación especializada para tener conocimientos sobre la complejidad factual y jurídica del delito, el contexto en el que se cometió y las distintas fuentes del derecho aplicable.
- ❖ La creación de instituciones o programas educativos especializados, centrados en el enjuiciamiento de los crímenes internacionales más graves, ayudaría también a colmar la laguna que crean los problemas actuales de falta de formación y de personal especializado en los Estados miembros. Asimismo es necesario desarrollar programas de formación «a medida» para abogados defensores, representantes legales de las víctimas y jueces en las causas relativas a crímenes internacionales más graves.
- b)** Apoyo de expertos especializados
- ❖ Las autoridades nacionales deberían considerar solicitar ayuda a las organizaciones especialmente formadas en investigación del crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, así como en graves violaciones de los derechos humanos, como "Justice Rapid Response" (JRR) ("Respuesta rápida de la justicia").⁷⁵
- c)** Día Europeo de la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves
- ❖ A escala de la UE podría establecerse una iniciativa a fin de dedicar un acontecimiento especial para conmemorar a las víctimas de los crímenes internacionales más graves, elevar la concienciación y promover la lucha contra la impunidad, similar al Día de Conmemoración de las víctimas de regímenes totalitarios, el Día de lucha de la UE contra la trata de seres humanos y el Día Mundial de la Justicia Internacional. Ese tipo de acontecimiento aumentaría la sensibilización respecto de los problemas inherentes a llevar ante la justicia a los responsables de los crímenes internacionales más graves.

Medida 8: Derechos, apoyo y protección de las víctimas y testigos de los principales delitos internacionales

Contexto: Las víctimas y los testigos de los crímenes internacionales más graves plantean problemas específicos para las autoridades encargadas de investigar y de enjuiciar. Las inquietudes sobre su seguridad, el riesgo de traumatismos y la necesidad de representación legal en los procedimientos significan que las autoridades nacionales deben prestar especial

⁷⁵ JRR es un mecanismo intergubernamental que facilita la disponibilidad rápida de profesionales de la justicia penal a partir de una lista de reserva. Estos expertos están especialmente formados en la investigación del crimen de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, así como en graves violaciones de los derechos humanos. Información adicional en <http://www.justicerapidresponse.org/>.

atención a la participación de las víctimas y de los testigos en las investigaciones y los enjuiciamientos,

Pasos que se recomiendan: Pese a los retos que suponen, las autoridades nacionales pueden adoptar cierto número de medidas para abordar los derechos y las necesidades de las víctimas y de los testigos.

- a)* Las estrategias de enjuiciamiento deben incluir una estrategia de actividad exterior adecuada a las víctimas.
- ❖ Los Estados miembros deben poder contar con normas claras respecto a la actividad exterior y a los esfuerzos de comunicación para las víctimas, en relación con los juicios o investigaciones en curso. Esos esfuerzos deben incluir también la integración de las perspectivas de las víctimas y de sus derechos en las estrategias de investigación y enjuiciamiento.
- b)* Las autoridades nacionales deben facilitar información sobre los derechos de las víctimas y los arreglos para su protección.
- ❖ Las víctimas de los crímenes internacionales más graves deben estar suficientemente informadas de si la jurisdicción del Estado investigador contempla la participación de las víctimas en esos procedimientos. De igual modo, en esos casos debe facilitarse información acerca de los arreglos disponibles para la protección de los testigos.
- ❖ Los Estados miembros deben garantizar también que se facilite un nivel adecuado de protección frente a las amenazas, los traumatismos y la perpetuación de la victimización en los casos en que la víctima sea parte en esos procedimientos o tenga que testificar contra sus perseguidores. Esos procedimientos deben conceder a las víctimas el nivel básico de protección que contempla la Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.⁷⁶

⁷⁶ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, DO L 315.