

# Herramientas de la justicia penal internacional en la investigación local de graves violaciones a los derechos humanos

International Criminal Justice Tools for the Local Investigation of Serious Human Rights Violations

Ferramentas da justiça penal internacional na investigação local de graves violações dos direitos humanos

Laura Cristina Acosta Reaza\*

Fecha de recepción: 12 de abril de 2022

Fecha de aprobación: 27 de junio de 2022

Para citar este artículo: Acosta Reaza, L. C. (2022). Herramientas de la justicia penal internacional en la investigación local de graves violaciones a los derechos humanos. *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*, 10, 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.11924>

## Resumen

Los sistemas de justicia penal latinoamericanos atraviesan desde hace décadas por una crisis de graves violaciones a los derechos humanos, enmarcada por un normalizado patrón de impunidad, que evidencia el desbordamiento de la acción de la justicia local por los índices delictivos y la particular evolución de las políticas y planes de las estructuras criminales que los generan. Este artículo propone un esquema de tres ejes para aplicar las herramientas de la justicia penal internacional que, a criterio de la autora, configuran una puerta de entrada hacia instituciones de procuración de justicia local sólidas, estratégicas y aptas para hacer frente a los escenarios de violencia generalizada y capaces de obtener resultados que las vuelvan confiables para las víctimas y la sociedad.

\* Abogada especialista en derechos humanos; LL. M. en litigación oral de la California Western School of Law, San Diego; maestra en derechos humanos de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Realizó estudios en ciencias criminales en el Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano de la Universidad de Göttingen Alemania. La autora expresa su agradecimiento a la organización del Certamen de Ensayos Blattmann, Odio Benito y Steiner, así como al jurado internacional por calificar este artículo como uno de los mejores trabajos; además, valora y agradece a los tres revisores anónimos del ANIDIP por sus importantes sugerencias. Correo electrónico: lc.areaaza@gmail.com

**Palabras clave:** justicia penal internacional; graves violaciones a los derechos humanos; selección y priorización de casos; análisis de contexto; agencias de persecución local.

## **Abstract**

Latin American criminal justice systems have been going through a crisis of serious human rights violations for decades, framed by an already normalized pattern of impunity that shows the local justice system is overwhelmed by crime rates and the evolution of the policies and plans of the criminal structures that generate them. This article proposes a three-axis scheme to apply the tools of international criminal justice, which in the author's opinion, configure a gateway to local justice institutions that are solid, strategic, and capable of facing the scenarios of generalized violence and of obtaining results that make them reliable for the victims and society.

**Key words:** International criminal justice; serious human rights violations; case selection and prioritization; context analysis; local prosecution agencies.

## **Resumo**

Os sistemas de justiça penal latino-americanos vivem há décadas uma crise de graves violações dos direitos humanos, que é marcada por um padrão já normalizado de impunidade, mostrando que a ação da justiça local é superada pelos índices de criminalidade e pela particular evolução das políticas e planos das estruturas criminosas que os geram. Este artigo propõe um esquema de três eixos para aplicação das ferramentas da Justiça Penal Internacional, que, na opinião da autora, constituem uma porta de entrada para instituições de justiça locais sólidas e estratégicas, aptas para lidar com cenários de violência generalizada e capazes de obter resultados que as tornem confiáveis para as vítimas e a sociedade.

**Palavras-chave:** justiça penal internacional; graves violações dos direitos humanos; seleção e priorização de casos; análise de contexto; agências locais de justiça.

## Introducción

Todo Estado tiene la obligación fundamental de investigar seriamente y con debida diligencia los hechos delictivos que ocurren en su jurisdicción, máxime cuando estos implican graves violaciones a los derechos humanos (DDHH) como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y desplazamientos forzados, entre otros, empleando todos los medios que tenga a su alcance para identificar a los responsables, imponer las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación (*Velázquez Rodríguez c. Honduras*, 1988). Pero, ¿qué sucede cuando derivado de una pluralidad sistemática de hechos vulnerantes que ocurren en un mismo territorio, durante una misma temporalidad y contra los mismos grupos de víctimas, el Estado no puede resolverlos y para las víctimas el acceso a la justicia se vuelve una mera utopía?

Es innegable que las sociedades y los Estados latinoamericanos se encuentran desde hace décadas en medio de una crisis de violaciones graves a los DDHH, que día con día se fortalece bajo un patrón de impunidad<sup>1</sup> que en lugar de ser cuestionado, lo normaliza en el contexto generalizado de violencia.

En México, desde el 2006, al inicio de la denominada “Guerra contra el narcotráfico” que buscaba combatir el tráfico de drogas en el país, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta llegar a niveles alarmantes, incluyendo la consecuente muerte de más de 100 mil personas, miles de desapariciones y el desplazamiento de otras miles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Actualmente, a inicios del 2022, la cifra de personas desaparecidas continúa aumentando entre un conjunto de problemas sociales que buscan ser resueltos con una fallida y prolongada militarización de la seguridad pública.

Organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria han puesto el foco de atención en países latinoamericanos. Una de las más destacadas es Human Rights Watch (2022), que muestra en la vista principal de su sitio web para México la leyenda de que autoridades estatales y grupos criminales en dicho país regularmente cometen violaciones de DDHH de manera grave y generalizada; enfatiza, además, que dichos delitos rara vez son investigados o penalizados.

Si bien es cierto que la infraestructura gubernamental ha desarrollado algunas modificaciones en su funcionamiento orientadas principalmente hacia las fiscalías

1 La impunidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe entenderse como la falta, en conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los DDHH protegidos por la Convención Americana, que el Estado tiene la obligación de combatir por todos los medios legales disponibles. La impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de DDHH y la total indefensión de las víctimas y sus familiares (*Maritza Urrutia c. Guatemala*, 2003).

como agencias de persecución penal, apostando entre otras estrategias a la ultra especialización, la capacitación permanente de las y los operadores del sistema de justicia, la aplicación de enfoques diferenciales y la creación de organismos con labores específicas de investigación, de análisis y de búsqueda, entre otras, que han resultado benéficas en algunos casos, jamás han sido suficientes ni sostenibles, pues ninguna ha logrado disminuir la incidencia en la comisión de conductas que vulneran los DDHH de las personas, incluidas aquellas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad y mucho menos han dejado advertir un impacto real al patrón de impunidad que rodea estos crímenes.

En este sentido, es posible ceder a la premisa de que ningún esfuerzo será capaz de resolver esta problemática si no se admite que sin una estrategia integral; es imposible que nuestros sistemas de justicia resuelvan exitosamente la totalidad de asuntos que ingresan a su jurisdicción ordinaria, carente de mecanismos efectivos de despresurización, mientras que diariamente se pluralizan las dinámicas y planes criminales.

En las últimas décadas del siglo xx se consolidó la obligación de los Estados de investigar y perseguir a los autores de graves violaciones de DDHH (Bergsmo & Saffon, 2011). No obstante, en escenarios donde se confirma que las instituciones de procuración de justicia reciben demasiadas denuncias, la cantidad de víctimas se mantiene exponencialmente al alza, los recursos son insuficientes y las sentencias condenatorias están muy por debajo de los asuntos iniciados es necesario recurrir a mecanismos específicos de gestión e investigación que incorporen nuevos paradigmas en los sistemas de justicia penal local, replicando el actuar de los organismos internacionales de justicia penal, pues estos, a pesar del tiempo, siguen contando con una fuerte legitimidad, incidencia y alta percepción de confianza social, situación contraria a los regímenes locales que generan las sensaciones de impunidad y desconfianza, en especial, con relación al derecho penal (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

Esta última afirmación encuentra su origen en las cuidadosas formas de concepción de la justicia penal internacional, la Corte Penal Internacional (CPI) ha logrado mantenerse al margen de obstáculos como la sobrecarga de trabajo y goza de herramientas para acceder a insumos de información que le permiten desarrollar investigaciones profundas que se traducen en la sanción de los sujetos fungibles o autores directos de los crímenes; además, tiene conocimiento, comprensión y desarticulación de los planes criminales que develan también a los máximos responsables o superiores jerárquicos que ordenaron o permitieron las conductas criminales.

En términos generales, la investigación apropiada de graves violaciones de derechos humanos resulta un componente clave para la obtención de justicia y para el fortalecimiento y consolidación de un verdadero estado de derecho, entendido como aquel que, de manera efectiva e incondicionada, salvaguarda los derechos fundamentales de la persona humana (de León et al., 2010).

Este artículo aborda las estrategias de gestión e investigación seguidas por la CPI y algunos tribunales anteriores a ella y propone una metodología de tres ejes para implementar dichas herramientas en los sistemas de justicia locales, con el objetivo de contribuir en la reducción de los índices de impunidad en los países latinoamericanos. La pregunta central de esta investigación: ¿es viable emplear las estrategias de la justicia penal internacional en la investigación local de graves violaciones de DDHH?, será respondida a lo largo del análisis de las estrategias.

Para ello, se abordará en el primer capítulo la identificación de dos de las herramientas creadas y aplicadas por la justicia penal internacional desde sus primeras manifestaciones históricas<sup>2</sup> hasta la actualidad, que a criterio de la autora, configuran un punto de partida hacia las agencias de persecución local eficaces y confiables: la selección y priorización de casos y el estudio del contexto en el que ocurren las graves violaciones de DDHH.

En segundo lugar, se desarrollan las experiencias de países como Colombia y México en la aplicación de estas herramientas. Concentraremos el análisis en los mecanismos implementados para su aplicación, sus principales dificultades y los resultados obtenidos. A continuación, analizaremos las principales críticas y argumentos que se han realizado en contra de la aplicación local de prácticas de la justicia penal internacional, mientras se brinda respuesta a modo de contraargumento en defensa de la tesis propuesta. Finalmente, desarrollaremos la metodología propuesta por la autora para la implementación de las herramientas de selección, priorización y el estudio del contexto en las instituciones locales de persecución de justicia con base en tres ejes que permitirán la adecuada aplicación de estas: objetividad, transparencia y legitimidad.

## **1. Herramientas creadas por la justicia penal internacional**

Como se adelantó en la introducción, la justicia penal internacional tiene, entre otras, dos herramientas que le han permitido mantenerse al margen de obstáculos como la sobrecarga de trabajo y la ralentización de procesos, para cumplir con el

2 Son los casos del Tribunal Militar Internacional de Núremberg y del Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente.

mandato esencial de su creación: ejercer su competencia únicamente sobre aquellos crímenes más graves de trascendencia internacional.

Por otro lado, gracias a su esquema de investigación, se ha colocado en un sitio de acceso privilegiado a información crucial para omnicomprender los crímenes que investiga desde ópticas diferentes con lo que ha logrado procesos penales que explican los móviles y planes criminales en los que además de sancionar a los actores de menor relevancia —*autores directos o sujetos fungibles*—, también finca exitosamente a los máximos responsables, también llamados *hombre detrás* (Ambos & Ontiveros, 2017).

Además, la justicia penal internacional goza de alta incidencia en sus resoluciones, pues frecuentemente son retomadas para estudios o análisis doctrinales y académicos, lo cual es difícil de percibir desde hace mucho tiempo en los pronunciamientos de las autoridades de justicia local. Sin duda alguna, desde los trabajos de la Comisión Preparatoria de la CPI que a partir de enero de 1999 se reunió periódicamente en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York (Olásolo, 2009), este organismo internacional fue concebido bajo la premisa fáctica de que ningún sistema de justicia penal puede funcionar sin mecanismos de abreviación, negociación y selección (Ambos, 2011) tal como se deja ver en el artículo 5. 1. del Estatuto de la CPI —Estatuto de Roma—.

Los mecanismos de selección y priorización cobran especial relevancia cuando una institución se encuentra facultada para investigar y procesar casos criminales que en términos cuantitativos y cualitativos, por la naturaleza de los hechos y los responsables, superan los problemas de un proceso penal “ordinario” (Ambos, 2011). Asimismo, cuando en las sociedades se pluralizan las graves violaciones de DDHH en un mismo territorio, una misma temporalidad y bajo un mismo modo de operación, es necesario, de acuerdo a las prácticas internacionales, contar con una política de investigación que anule los antiguos paradigmas de investigaciones casuísticas o aisladas para dar paso a investigaciones que tomen en cuenta los elementos de contexto bajo los que ocurren dichas conductas.

### **1.1. Selección y priorización de casos**

Una política o estrategia de selección y priorización de casos puede ser definida, a criterio de la autora, como un mecanismo de gestión estratégico de las cargas de trabajo asignadas a un ente creado para ejecutar la investigación y procesamiento de conductas delictivas que impliquen graves violaciones de DDHH. Para Correa Henao (2015), la selección es el parametro lógico para focalizar la acción investigativa hacia determinadas situaciones y casos, destinado a ampliar el impacto de la

actuación de la fiscalía en el cumplimiento de sus finalidades y a aprovechar mejor los recursos. La selección es decidir qué se toma y qué se descarta, qué se persigue y qué no se persigue. La priorización, por su parte, es decidir qué se persigue primero y qué se persigue después (Sánchez León & Jiménez, 2020). Es una técnica de gestión de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre peticiones ciudadanas de justicia con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (Fiscalía General de la Nación, 2013). Esta estrategia de gestión conviene retomarla desde sus más remotos antecedentes pues es la mejor forma de establecer con claridad su origen efectivo en la justicia penal internacional.

Comencemos en 1945 cuando los tribunales militares internacionales seleccionaron los casos de su competencia desde el mismo estatuto por el que fueron creados, son los casos del Tribunal Internacional de Nuremberg (artículo 6, Estatuto del Tribunal Internacional de Nuremberg) y del Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (artículo 5, Estatuto del Tribunal Militar para el Lejano Oriente).

En 1993, al surgir los tribunales penales *ad hoc* de la ONU, encontramos nuevamente la estrategia de selección y priorización de casos, pues en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex- Yugoslavia (TPIY) se estableció que este estaría facultado para enjuiciar a las personas responsables de violaciones *graves* del derecho internacional humanitario cometidas en el *territorio* de la ex- Yugoslavia desde 1991 (artículo 1, Estatuto del TPIY). Con ello se dejó ver que únicamente se conocería —por tanto se priorizarían— aquellas violaciones más graves y cometidas en el territorio durante la temporalidad señalada.

Luego, a pesar de la estrategia de priorización y ya en funciones, el TPIY comenzó con el enjuiciamiento de numerosos acusados de bajo nivel, lo que inundó el tribunal con casos menores y creó una acumulación de acusados menores en espera de juicio (Cassese, 2004).

Por ello, en una carta al fiscal, fechada el 30 de enero de 1995, el presidente del TPIY insistió en la necesidad de enjuiciar a los responsables de violaciones ‘graves’. Aunque las demandas de justicia de las víctimas de los crímenes cometidos por los ‘pequeños’ no cuentan menos, un tribunal internacional no puede juzgar a todos los que pueden haber cometido atrocidades. Dado sus limitados recursos financieros y humanos, su limitada duración en el tiempo y su necesidad de contar siempre con la cooperación estatal, necesariamente debe enfocarse en los líderes o al menos en quienes planearon y ordenaron las atrocidades, incluidos los altos mandos de los Estados (Cassese, 2004), invocando con ello un claro llamado a ejercer la selección y la priorización de casos.

Ya en pleno funcionamiento, fue necesario reforzar dicha estrategia de priorización, pues se observó que el 6 de abril de 2004, se adicionó a las Reglas de Procedimiento y Prueba del TPIY la regla 28 (A): el fiscal debería enviar las acusaciones al presidente para iniciar el proceso que determinaría si la acusación, *prima facie*, se concentra en uno o más de los líderes de más alto rango sospechosos de ser los máximos responsables de los delitos dentro de la jurisdicción del TPIY. Esto evidencia que la estrategia de selección y priorización de casos fue establecida y asumida como vital para el TPIY.

Finalmente, gracias a la *Completion Strategy*, que podría traducirse como la estrategia de conclusión, el TPIY sigue compartiendo conocimientos especializados con abogados y otros profesionales de la antigua Yugoslavia a través de la participación en diversos programas de formación y visitas de estudio. Mediante la transferencia de material probatorio, así como la puesta a disposición de las instituciones nacionales de bases de datos y archivos electrónicos, el TPIY garantizará una transición efectiva de un tribunal internacional a los poderes judiciales nacionales (TPIY, 2004).

Es conveniente remitirnos también al Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), que fijó su estrategia de selección y priorización de casos desde el primer artículo de su Estatuto, refiriendo puntualmente cuáles serían los crímenes, el territorio y la temporalidad de los casos que exclusivamente procesaría.<sup>3</sup>

Para concluir con la línea temporal, se tiene que casi medio siglo después se buscó establecer una corte penal internacional con carácter permanente, que tendría jurisdicción sobre graves crímenes internacionales, que llevó a la adopción del Estatuto de la CPI en julio de 1998 en la ciudad de Roma (Estatuto de Roma). El estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002 (Cruz Roja Internacional, 2022).

La estrategia de selección de casos de la CPI se palpa desde el artículo 5. 1. del Estatuto de Roma, el cual señala concretamente cuáles son los crímenes de su competencia, que son los más graves y de trascendencia para la comunidad internacional: el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. Adicionalmente, se plasma la estrategia de selección y priorización de casos de la CPI en su *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, donde claramente se definen aquellos criterios a considerar por el fiscal para elegir los hechos, las personas y los crímenes que se investigarán y perseguirán. Toma en

3 Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Artículo 1. Establecer un tribunal internacional con el propósito exclusivo de enjuiciar a los responsables de genocidio y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y a ciudadanos de Ruanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994.

cuenta, entre otros criterios, el impacto de las investigaciones y procesamientos en las víctimas de los crímenes, el impacto sobre la criminalidad en curso o su contribución a la prevención de delitos, además de las posibilidades de éxito y garantía de la concentración de la Fiscalía en los casos en los que parece que puede realizar una investigación efectiva que conduzca a un enjuiciamiento con una perspectiva razonable de condena (CPI, 2016).

En este sentido, es correcto concluir que la selección y priorización de casos es una herramienta de gestión creada desde la justicia penal internacional, aplicada reiteradamente hasta introducirse en algunos sistemas de justicia locales, como el colombiano y el mexicano, objetos de estudio del presente documento.

Determinar qué asuntos o grupos de asuntos deben ser investigados primero y cuáles después pudiera parecer sencillo si se utilizan las técnicas de gestión ordinarias, pues es un hecho conocido que en agencias de persecución que deben investigar y procesar una masiva recepción de denuncias de todo tipo de hechos —incluso imprudenciales—, la estrategia de atención suele ser bajo criterios guiados por la experiencia acumulada de la persona a cargo o por criterios burocratizados como el turno u orden de llegada. No obstante, estos criterios de atención, por más aceptables que parezcan, no dejan de ser meras intuiciones. Dichas prácticas a las que denomino *criterios intuitivos de atención a casos* revelan que si bien dichos criterios pudieran ser empleados en casos que no impliquen violaciones graves a los DDHH, su uso durante la investigación de crímenes graves ha resultado ineficaz, por lo menos en México.<sup>4</sup>

Es claro que al ser *criterios intuitivos* carecen de una creación estratégica y, por tanto, son inflexibles, ya que no permiten a las agencias de investigación adaptarse y hacer frente a fenómenos como el repentino y constante aumento de las cargas de trabajo, manifestación de variables comunes entre casos distintos o hechos consumados bajo una misma dinámica criminal. En la línea del ejemplo mencionado simplemente se deberá continuar atendiendo e investigando los asuntos conforme a su orden de ingreso, ignorando los fenómenos mencionados.

Resulta absurdo pensar en la existencia de una agencia de persecución creada para investigar y procesar graves violaciones de DDHH que trabaje ignorando la pluralidad de las conductas, los elementos comunes que existan entre diversos casos, los ataques generalizados a un mismo grupo de víctimas o incluso que

<sup>4</sup> En el párrafo 25 del informe del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contras las Desapariciones Forzadas (2021) se afirma que según la información proporcionada por el Estado Mexicano, a 26 de noviembre de 2021, solo entre el 2 y el 6% de los casos denunciados de desaparición de personas habían sido judicializados y solo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional.

ignore la línea temporal de ocurrencia y las estructuras criminales que perpetúan los ataques, ya que todos estos elementos son característicos de las graves violaciones de DDHH que, si son conocidos, deberán ser aprovechados estratégicamente, no ignorados. De aquí surge la necesidad de las agencias de persecución de optimizar todo recurso con el que se cuente para esclarecer graves crímenes, para lo que es necesario centrarse en las acciones de priorización como eje fundamental.

Finalmente, debemos observar desde este momento, sin intención de adelantar la parte final de este texto, que toda estrategia de priorización deberá fundamentarse en dispositivos normativos tal como se ha hecho desde sus orígenes, pues de lo contrario encontraríamos lugar propicio para el desarrollo del conflicto entre los principios de legalidad y de oportunidad. Cuando la oportunidad en lugar de someterse a criterios reglados se conjuga con la admisión de la discrecionalidad, dejando que sea el libre criterio del fiscal y no del legislador, el que determine los casos en que es o no conveniente ejercer la acción penal, se convierte la voluntad de aquel en la dueña del proceso penal y de la posibilidad del castigo de los delitos, dominio que precisa de algún mecanismo correctivo. De otro modo es susceptible de producir el efecto corruptor del proceso no solo por contagiar al mismo de los errores de valoración del fiscal, sino por poder ser utilizado en función de espurias motivaciones de oportunidad política (Conde-Pumpido Ferreiro, 1989).

## **1. 2. Análisis del contexto**

Las graves violaciones de DDHH cuando se multiplican y pluralizan suelen perpetrarse en contextos en los que imperan situaciones como agudas crisis sociales, condiciones favorables para la anarquía o el colapso generalizado de las propias bases del Estado de derecho. ¿Cuándo ocurre esto? En general, cuando la situación política de una sociedad denota una evidente vigencia deficitaria del Estado de derecho. Las situaciones en que se evidencia con claridad tal déficit son al menos tres: i) sociedades regidas por regímenes políticos autoritarios; ii) sociedades en las que existe un conflicto armado interno o internacional, y iii) sociedades en las que existen intensos conflictos sociales, étnicos, religiosos o políticos, que evidencian “la existencia de un contexto social colapsado dividido” (Martínez, 2014).

El análisis de contexto es una herramienta esencial para el establecimiento de consecuencias jurídicas en casos de violaciones graves, generalizadas, masivas y sistemáticas de DDHH. A través del derecho internacional, esta herramienta ha sido desarrollada para ofrecer mayores elementos para aproximarnos a un entendimiento general sobre la importancia, las condiciones y el uso del contexto para

valorar adecuadamente las violaciones de DDHH y determinar responsabilidades (Rincón et al., 2021).

Es claro que la justicia penal internacional, al haber sido concebida para conocer de las más graves atrocidades cometidas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha requerido auxiliarse de elementos contextuales abordados por cuerdas separadas tanto para la creación de sus instituciones, como para la investigación, procesamiento y sanción de los asuntos a su cargo. Esto se clarifica cuando nos remontamos al estudio de la estructura de los elementos de los crímenes competencia de la CPI y se advierte la presencia necesaria de algunos elementos que solo pueden ser entendidos desde el análisis de las circunstancias del contexto en el que ocurrieron.

Así, tenemos que la justicia penal internacional incorpora desde la estructura de los elementos de diversos crímenes de su competencia, el denominado *elemento contextual*, tal como se observa en el documento oficial *Elementos de los crímenes* (CPI, 2002) a través del que describe la totalidad de dichos elementos tal como se observa enseguida:

La estructura de los elementos de los crímenes sigue en general los principios siguientes:

- a) Habida cuenta de que los Elementos de los Crímenes se centran en la conducta, las consecuencias y las circunstancias correspondientes a cada crimen, por regla general están enumerados en ese orden;
- b) Cuando se requiera un elemento de intencionalidad específico, este aparecerá después de la conducta, la consecuencia o la circunstancia correspondiente;
- c) Las **circunstancias de contexto** se enumeran en último lugar (CPI, 2002 par. 7).<sup>5</sup>

En este sentido, los crímenes internacionales, por naturaleza, se caracterizan por contar con elementos contextuales por lo que en su ausencia, aunque se comprueben el acto y la intencionalidad, no podrían caracterizarse como crímenes internacionales. Los elementos contextuales deben ser probados para concluir que un crimen efectivamente existió. En otras palabras, en materia penal internacional si el elemento contextual analizado no se acredita, tampoco podrá acreditarse el crimen internacional; se trata entonces de elementos necesarios, no optativos (Ansolabehere et al., 2017).

5 Subrayado fuera del texto original.

Como fue sugerido desde un inicio, la CPI por su propia estructura puede acceder a información que le permite desarrollar investigaciones y dictar sanciones que observan un panorama mucho más completo, no solamente al hacerse cargo del caso particular y de los responsables que tuvieron contacto directo con los hechos. En relación con la construcción de los elementos contextuales, la CPI no se limita a las pruebas típicas o tradicionales, como serían los testimonios o las declaraciones de víctimas o testigos, peritajes o la confesión de los propios imputados, también utiliza frecuentemente documentos producidos por otras instancias u órganos internacionales, como la ONU, o por los Estados o gobiernos locales, así como reportajes de la prensa sobre la situación analizada (Ansolabehere et al., 2017).

De esta forma, la jurisprudencia internacional deja ver que el análisis del contexto ha sido empleado en múltiples ocasiones y que, además de constituirse como un elemento de necesaria acreditación por obrar en la descripción típica de los crímenes, ha sido utilizado como parte fundamental de la emisión de las condenas de la CPI y de los tribunales internacionales. Con esto se establece que para la comprensión de los hechos alegados es necesario decir, aunque sea brevemente, algo sobre la historia (*Fiscalía c. Jean-Paul Akayesu*, Sentencia de Juicio, 1998) y dirigir apartados exclusivos en sus sentencias para abordar el estudio del contexto.

## **2. Aplicación de herramientas de la justicia penal internacional en el plano local. La experiencia latinoamericana: México y Colombia**

Las investigaciones de contexto y la prueba de contexto tímidamente empiezan a ser parte de la cultura jurídica en los escenarios procesales internos en el orden penal con soporte en la política criminal de los Estados, como reflejo de la forma y la estructura con las que se trata el tema en las diferentes sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y otros tribunales internacionales y de la base doctrinal que se suscita en cuanto a la flexibilidad probatoria (Toro & Bustamante, 2022).

Como ha quedado en evidencia, las estrategias de selección y priorización de casos, así como el estudio y el análisis de contexto no riñen sino que imitan el actuar de los más destacados organismos de persecución penal internacional y cuentan con un respaldo adicional que les proporciona una visión más regionalizada. Me refiero a que estas herramientas tienen la aprobación de la Corte IDH, que en reiteradas resoluciones jurisprudenciales se ha pronunciado en favor de las estrategias de priorización, estableciendo que en casos de personas vulnerables, como una

persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas pertinentes como la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos (*Furlan y Familiares c. Argentina*, 2012; *Spoltpre c. Argentina*, 2020).

Por otro lado, la Corte IDH ha incorporado, en múltiples de sus sentencias, un apartado específico dedicado a abordar el análisis del contexto de los casos que llegan a su jurisdicción gracias a los cuales ha establecido con mayor certeza cuándo los hechos alegados configuran graves violaciones de DDHH. En distintas resoluciones ha señalado cuándo, en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, ha conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que permitieron situar los hechos alegados como violatorios de la Convención Americana de Derechos Humanos en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron. Además, en algunos casos, el contexto posibilitó la caracterización de los hechos como parte de un patrón sistemático de violaciones de DDHH (*Personas dominicanas y haitianas expulsadas c. República Dominicana*, 2014; *Velázquez Rodríguez c. Honduras*, 1988, *J. c. Perú*, 2013).

En algunos puntos del planeta las herramientas a las que se refiere este documento ya han sido empleadas en el plano local con algunas dificultades, pero también con algunos puntos que han tornado la experiencia como una de buenos resultados. Iniciaremos conociendo la experiencia que hasta ahora se ha dejado ver en la República Mexicana, misma que a raíz de una destacada reforma constitucional en materia penal que inició en 2008, que a la fecha se encuentra en fase de consolidación, ha generado una inercia de cambios, modificaciones, adiciones y demás ajustes en las agencias persecutoras de las entidades federativas y del fuero federal, que ha permitido que las y los operadores del sistema de justicia se encuentren habituados a estos.

Un primer antecedente de la aplicación local de la estrategia de análisis de contexto fue registrado al centro-sur del país, en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, lugar en el que han destacado los índices de homicidios agravados por razones de género en contra de las mujeres, de los que resultaron casos sumamente mediatizados en virtud de su alto impacto y niveles de violencia (BBC Mundo, 2019).

Ante ello, el 28 de julio de 2015, en el marco de una sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se acordó por unanimidad la procedencia de la declaratoria de la Alerta de violencia de género contra las mujeres para el Estado de México, en

los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco, Toluca, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli y Chalco, que en el apartado III, denominado Medidas de Justicia, punto 3 de las recomendaciones emitidas al Estado de México en el marco de la Declaratoria de la Alerta de género, consigna: “3. Crear una Unidad de Contexto para la investigación de feminicidios que mediante la elaboración de análisis antropológicos y sociológicos, permita identificar, entre otros, las dinámicas delictivas y de violencia contra las mujeres en la entidad” (Gaceta del Gobierno , 2016). Al encontrarse dicha unidad inserta en la estructura de la Procuraduría Local es claro que los productos realizados por la misma serán incorporados en las investigaciones penales y desahogados en las correspondientes audiencias de juicio.

De acuerdo con el documento de creación de la unidad, las intenciones de la construcción de contexto se encuentran centradas en recoger, sistematizar y analizar información de hechos y datos sobre los feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de niñas y mujeres, así como otros delitos vinculados a la violencia de género para brindar a las investigaciones penales productos o informes que den luz sobre el contexto sociológico y antropológico; los patrones de violencia de género contra las niñas y mujeres; los posibles rasgos comunes entre los diversos casos de feminicidio, homicidio doloso y desaparición de niñas y mujeres; las características etarias, de sexo, raza, etnia, orientación sexual, discapacidad y demás enfoques diferenciales que se requieran; los perfiles de los victimarios y las víctimas; la georreferenciación o mapeos delictivos, y el marco normativo y doctrinario estatal, federal e internacional de DDHH, con énfasis en derechos de las niñas y de las mujeres, así como las investigaciones realizadas en la materia, y los demás elementos que se determinen necesarios.

Lo anterior da cuenta de que la estrategia de selección de casos que recibirán auxilio de la Unidad de Contexto se encuentra, como en la mayoría de las experiencias, implícita desde su concepción, teniendo competencia para conocer únicamente de casos relacionados con feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de niñas y mujeres ocurridas en el Estado de México.<sup>6</sup>

El primer acercamiento con el análisis de contexto en México se focalizó hacia la problemática generalizada de violencia letal contra mujeres y niñas, lo cual puede ser explicado a partir de la responsabilidad estatal internacional que se le fincó al

6 En el mismo sentido se identifica la creación de la Unidad de Análisis y Contexto para la Investigación de Feminicidios en el Estado de Hidalgo, México y la Unidad homóloga en Veracruz, México.

país en una de las sentencias de la Corte IDH (*González y Otras “Campo Algodonero” c. México*, 2009).

Sin embargo, además de las experiencias anteriores, se identifican otras más cercanas y similares a las de la justicia penal internacional, pues se tiene que derivado de la cifra cada vez más elevada de personas desaparecidas en el país (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022), a partir del 17 de noviembre de 2017, entró en vigor la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual ordena en su artículo 53, fracción XLVIII, la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas facultada para cumplir con la elaboración de análisis del contexto que incorporen a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos para fortalecer las acciones de búsqueda en el territorio nacional. Con esto, se busca establecer el análisis de contexto en México como un conjunto metodológico que permita identificar patrones delictivos en un tiempo y lugar determinados con el fin de comprender el fenómeno de la desaparición de personas integralmente, sin aislarlo de todos los aspectos que lo determinan (Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, 2021).

Es claro que el contexto bajo la óptica de la ley mexicana en materia de desaparición no atiende a una *vocación penal*, sino de búsqueda de personas; sin embargo, a criterio de la autora, esto ha permitido que las experiencias con el contexto aplicado a las investigaciones penales de graves violaciones de DDHH sea recibido sin obstáculos de desconocimiento por lo menos conceptuales, tal como ocurre en Chihuahua, una Entidad Federativa ubicada al norte de México fronteriza con Estados Unidos de América, específicamente con la ciudad de El Paso, Texas.

Fue en el 2019 cuando entró en funciones operativas la denominada Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua (PBI México, 2022), la cual llegaría a fundamentar la política de selección y priorización de casos en dicha entidad, pues desde su concepción en 2016, a través de una reforma a la Ley Orgánica de dicha fiscalía local se estableció en su Reglamento mediante el artículo 11, fracción primera: únicamente conocerá de delitos que impliquen violaciones de DDHH consistentes en tortura; desaparición forzada de personas y todos los delitos relacionados con la desaparición de personas; discriminación, delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, y cualquier otro delito que por las circunstancias del caso, la situación o condición de las víctimas o del contexto en que haya ocurrido.

Tras enmarcarse la estrategia de selección de la fiscalía especial, se estableció en su Reglamento interior, mediante el título octavo, capítulo primero, artículo 36, fracciones I, II y III su ajuste a una priorización de casos sustentada en tres criterios fundamentales:

### **I. Subjetivo, podrá considerarse cuando:**

- a) El autor o autores sean servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o atribuciones; un particular que ejerza funciones públicas; se trate de un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por una o un servidor público; o, cuando actúe con aquiescencia o colaboración de una o un servidor público y estos atenten contra la vida, libertad o integridad de la víctima; o
- b) La víctima se encuentre en condición de vulnerabilidad y que, en razón de esta, se trasgredan bienes jurídicamente tutelados citados en el inciso que antecede.

### **II. Objetivo:**

Atiende a la naturaleza o trascendencia del hecho o las circunstancias del delito que surgen del contexto y que pudieran constituir representatividad, casos tipos, sistematicidad o patrones en cualquiera de sus componentes.

### **III. Complementario, que se aplica cuando:**

- a) En los casos o situaciones se verifiquen elementos de probabilidad de éxito o la captura de los máximos responsables; o
- b) Existan limitaciones probatorias, logísticas, normativas u otras y que puedan estas incidir en los resultados de la investigación o en el éxito que esta pueda tener.

Lo anterior estableció el mínimo para configurar la estrategia de priorización de casos, pues si bien, como ya se dijo, la selección fue dada desde la creación legal de la agencia persecutora, el orden de atención o nivel de prioridad que se le debería dar a cada uno de los asuntos no corrió con la misma suerte; para ello fue publicado, en enero de 2020, el Acuerdo por el que se Emiten los Criterios de Priorización en la Atención a Casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones de DDHH y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua.

El acuerdo citado se acompaña de un manual para aplicar el mecanismo por el que se priorizarían los casos previamente seleccionados, estableciendo un conjunto de indicadores que conforman cada uno de los elementos subjetivos, objetivos y complementarios, que cuentan con un valor numérico que deberá ir sumándose a cada uno de los indicadores; tras ser analizado el caso se aplicará el *test de priorización* a la luz de la totalidad de criterios a cargo de servidoras y servidores públicos de dicha fiscalía, quienes conformarán un equipo multidisciplinario evaluador integrado como mínimo por tres analistas con conocimientos en distintas disciplinas de las ciencias sociales. Una vez aplicado el test, es emitido el resultado, que se traduce en un puntaje que, de acuerdo a las denominadas *pirámides de priorización*, determina el nivel de prioridad del caso: nula, baja, media, alta y extrema.

Es en razón del resultado del test de priorización que se determina cuáles asuntos serán investigados y en qué orden por la fiscalía especializada, únicamente aquellos que resulten en los dos niveles más elevados de prioridad (alta y extrema) serán aceptados. El resto serán investigados por diversas unidades de investigación que no hacen parte de la agencia de persecución especializada.

En esta misma sintonía, se advierte que gracias a la conformación de la Unidad de Análisis y Contexto, que imita algunos rasgos de los organismos de justicia penal internacional, dicha agencia está obligada a rendir informes de contexto de aquellos casos priorizados para incorporarlos como actos de investigación que posteriormente serán presentados como prueba en las audiencias de juicio, para obtener resultados que han sentado los primeros precedentes en materia de contexto a nivel nacional.

Es el caso de una de las sentencias condenatorias más recientes obtenida por la agencia especializada en el caso del homicidio de un reconocido activista y defensor de DDHH de los pueblos indígenas que, de acuerdo a un informe publicado por Amnistía Internacional (2019), fue precedido por al menos once homicidios más, incluido el del hijo mayor del defensor en una comunidad ancestral ubicada en una zona periférica de la entidad, dicha sentencia condenatoria utilizó por primera vez en México la prueba de contexto para sustentar la responsabilidad penal individual y ordenar un esquema de reparación integral en favor de las víctimas directas y de la comunidad indígena en la que ocurrieron los hechos (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, 2021).

Finalmente, es importante mencionar que la estrategia de selección y priorización de casos, empleada desde la Fiscalía de Chihuahua ha permitido esclarecer asuntos de elevado impacto social en periodos de tiempo que van de los diez a los catorce días contados desde la recepción de la noticia criminal hasta la detención

y presentación de los sujetos imputados ante los tribunales (Animal Político, 2020; El Diario de Juárez, 2020a; 2020b; Macias, 2020), lo que evidentemente rompe con el patrón de impunidad del que se habló en la introducción de este documento.

En otro contexto, más al sur del continente americano, encontramos la experiencia de Colombia, la cual actualmente en virtud del proceso de justicia de transición logró implementar la estrategia de selección y priorización de casos como herramienta de la justicia penal internacional al plano nacional (JEP, 2022) lo que según Correa (2015) constituye una habilitación que, junto con la construcción de contextos sociales y criminales para la investigación de los asuntos priorizados, permite contribuir eficazmente con los objetivos de justicia en lo penal, perseguidos por el régimen transicional.

Por otro lado, la Unidad de Análisis y Contextos, adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación colombiana fue creada mediante Resolución No. 01810 de 4 de octubre de 2012 como un instrumento de política criminal enfocada en enfrentar fenómenos de delincuencia organizada mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de la entidad y asume los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía General de la Nación, 2022). A diferencia de las unidades de análisis de contexto mexicanas, se advierte desde su documento fundador que la unidad de contexto colombiana cuenta con las facultades para dirigir y asumir las investigaciones priorizadas, pues de acuerdo al documento de creación está integrada de por lo menos 85 fiscales.

Por otro lado, respecto a la experiencia en materia de selección y priorización de casos, en Colombia se crearon algunas mesas de trabajo, planeadas y respaldadas institucionalmente, en las que participaron servidores públicos de altos niveles jerárquicos, académicos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de cooperación (Fiscalía General de la Nación, 2013) con el fin de construir la Política de Priorización de la Fiscalía General de la Nación, que cobró vida jurídica a través de la emisión de la Directiva No. 0001 del 04 de octubre del 2012, mediante la que se adoptaron unos criterios de priorización de situaciones y casos y se creó un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación.

En esta directiva, la palabra 'priorizar' fue definida como una técnica de gestión de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes, con el fin de garantizar, en la mayor

medida posible, el goce del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. De ninguna manera la priorización equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos no priorizados o una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas. Además, en dicho documento se apela a múltiples fundamentos de derecho internacional y de derecho comparado para ejecutar la estrategia de priorización.

Recientemente en Colombia, bajo la figura de desaparición, se están imputando más de 13 000 delitos —los cuales constituyen graves violaciones a DDHH—, gracias a un esfuerzo realizado por la Fiscalía General de la Nación, calificado por la revista *Semana* (2014) como la más grande estrategia jurídica aplicada en respuesta a la macrocriminalidad existente en el país. Así, la metodología del análisis de contexto no ha sido fácil, pero es una forma mediante la cual en la Fiscalía se está intentando responder a este desolador fenómeno macrocriminal de la desaparición forzada, que ha ido dando resultados (Hinestrosa, 2017).

### **3. Principales críticas a la aplicación local de herramientas de la justicia penal internacional**

Las herramientas aquí abordadas han demostrado dar resultados importantes en contextos de graves violaciones sistemáticas o masivas de DDHH que buscan ser atendidas eficazmente a través de una política criminal, que ha sido definida por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-936 de 2010 como

el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerles frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.

A pesar de que, como se vio, la política de selección y priorización de casos y la metodología de análisis de contexto han formado parte de una política criminal en algunas latitudes de América Latina, existen autores que las rechazan por diversos motivos. En primer lugar, se ha criticado que la creación de criterios de selección y priorización de casos compone una facultad arbitraria por parte de las agencias de persecución, manifestando “que constituyen el otorgamiento de amplias facultades discrecionales [...] para establecer qué casos van a ser investigados, perseguidos y juzgados en primer lugar y cuáles [permanecen] en los anaqueles esperando la prescripción” (Botache, 2022).

Dicha crítica constituye una falacia en sí misma por devenir de un argumento inválido,<sup>7</sup> pues concluye que las decisiones tomadas son *discrecionales* y no es así. Ha quedado manifiesto que las estrategias de selección y priorización de casos, desde sus más previas aplicaciones, han estado reguladas por mecanismos de control que integran los mismos estatutos, leyes o reglamentos por los que se crean sus instituciones, lo que a la par genera criterios que definen cuáles son los casos que se investigarán bajo un nivel de prioridad especial y cuáles, en virtud de su naturaleza de menor impacto, serán investigados de manera posterior.

Además, tal como se observa en el caso de México, la asignación de prioridad a un caso no implica que aquellos *no prioritarios* dejarán de investigarse, sino que serán investigados por agencias ordinarias que no operan bajo estas estrategias, garantizando así el acceso a la justicia para todas las víctimas; posiblemente para unas en lapso más corto que para otras, pero eso dependerá de diferentes factores y nunca del nivel de prioridad asignado. Como se adelantó al inicio del texto, el principio de oportunidad debe estar siempre regulado por parámetros conformes al principio de legalidad.

Una segunda crítica refiere que el análisis de contexto se construye o reconstruye sin el rigor de la prueba jurídica; que los testimonios, por ejemplo, son tomados al azar sin que sea requisito ni siquiera la identificación del testigo. Algunos autores lo han calificado como un método extrajudicial de investigación cuyo resultado difícilmente puede debatir la defensa por los recursos que se necesitan para construirlo y refutarlo, con lo que el principio de igualdad de armas se verá socavado (Fajardo Arturo, 2015). En este sentido, es valioso dar cuenta de la flexibilidad y dinamismo con que el análisis de contexto puede cumplir con sus objetivos de brindar el marco de referencia en el que ocurren las graves violaciones de DDHH, pues inclusive la CPI se allega de múltiples fuentes para acreditar los elementos que exigen los crímenes de su competencia.

No se niega que el contexto admite fuentes de información abiertas, cerradas, primarias, secundarias, privadas, públicas o judiciales, entre muchas otras, pero esto no tiene por qué asumirse como una desventaja, pues actualmente existen múltiples instrumentos que regulan la validez de las fuentes de información (Departamento de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley en Estados Unidos de América, 2020), aunado a que resulta sencillo tener como válido que todo informe generado por una agencia de persecución deberá ser emitido con los estándares

7 De acuerdo con Bordes Solanas (2011) la falacia "*non sequitur*" cubre los casos de argumentos inválidos y no razonables, esta se produce cuando de las premisas no se sigue la conclusión. Igual opinión tiene Allen (2017), en su libro *Falacias lógicas*. Esto se produce normalmente cuando la evidencia presentada parece estar vagamente conectada con la conclusión de una manera lógica pero en realidad no lo está.

de referencias o citas que se consideren apropiados. Finalmente, respecto a lo que Toro y Bustamante (2022) refieren como socavar el principio de igualdad de armas, puede argumentarse que al tratarse de un tema meramente procesal cada sistema de justicia penal local deberá establecer, con arreglo y respeto al proceso penal, el correcto traslado de la información (incluyendo toda aquella relacionada al análisis de contexto) a la contraparte de los procesos.

## **Conclusión: Propuesta de tres ejes para la aplicación de herramientas de la justicia penal internacional a la investigación local de graves violaciones de DDHH**

La propuesta que aquí se plantea tiene como destinatarias a las fiscalías o instituciones de procuración de justicia latinoamericanas y se centra en la ejecución de una estrategia conjunta de selección, priorización y análisis de contexto para incidir en la resolución eficaz de un mayor número de asuntos y no solamente de aquellos que alcancen el estatus de prioridad.

Es importante destacar que en contextos de violencia generalizada, como en los que se encuentran algunas regiones de Latinoamérica, la formulación rigurosa y la aplicación adecuada de estos criterios necesariamente debería complementarse con una profunda reflexión sobre la consecuente implementación de procedimientos penales abreviados, así como de mecanismos alternativos a través de los cuales los casos que no sean remitidos a la justicia priorizada aún puedan ser atendidos de manera satisfactoria (Bergsmo & Saffon, 2011).

Al promover y ejecutar una estrategia que incorpore las herramientas creadas desde la justicia penal internacional, cualquier Estado asume, como lo hacen desde aquel ámbito, que es simplemente imposible resolver la totalidad de hechos delictivos que ocurren en su jurisdicción y que los recursos asignados, aún en las infraestructuras más generosas, resultan ser insuficientes para una meta tan elevada.

Por lo anterior, la propuesta que se plantea sugiere que para ejecutar la aplicación idónea de las herramientas y, sobre todo, de una forma respetuosa del derecho doméstico que no olvide la naturaleza internacional para la que fueron creadas, deberá observar tres ejes fundamentales: objetividad, transparencia y legitimidad. La actualización de estos ejes permite el acceso a una aceptación generalizada de la estrategia y elimina la aplicación arbitraria y discrecional de la misma.

Será pues necesario, en un primer momento, que la ejecución sea objetiva, crear mecanismos justificados que escapen del terreno de los intereses personales y de

las decisiones de instituciones con incidencia en la vida política o social del territorio. Esto se puede lograr creando mecanismos que se auxilien de las ciencias exactas,<sup>8</sup> lo que ha sido denominado por algunos autores como “matematización” o “la fórmula del peso” (Vázquez, 2018).

Por otro lado, el eje de transparencia contribuye a dotar de calidad a las estrategias aplicadas, pues el hecho de abrirse al escrutinio y revisión del público en general, de las víctimas, de las organizaciones de la sociedad civil e inclusive de otros gobiernos, garantiza un nivel mínimo de compromiso en una doble dimensión: la primera inclinada a mantener los estándares gubernamentales de rigor técnico en un alto nivel y la segunda a ejecutar las acciones previstas para cumplir con los objetivos planteados. Resulta lógico que la ausencia de criterios claros y públicamente justificados podría dar la impresión de que la selección y asignación de prioridad de casos se está haciendo de una manera arbitraria, parcial o politizada que generará actitudes de desconfianza y desaprobación en contra del proceso judicial (Ambos, 2011).

Finalmente, ubicar los instrumentos que respalden la estrategia de aplicación de las herramientas internacionales en el marco jurídico vigente permitirá actualizar el eje denominado legitimidad, pues se garantizará que la aplicación interna de las estrategias multirreferidas en este documento se encuentren dotadas de coherencia y armonización con el resto de las disposiciones legales.

El desarrollo de una estrategia de persecución local que incorpore elementos inspirados en la justicia penal internacional resultará en todos los casos un reto importante para su concepción, ejecución y aceptación.

Afortunadamente hoy en día, a pesar de que la literatura al respecto continua siendo escasa, las experiencias internacionales y extranjeras permiten adelantar un mínimo para el establecimiento de estas estrategias y por lo menos avizorar un diagnóstico genuino sobre sus resultados. Por ello, en escenarios generalizados de graves violaciones de DDHH, enmarcados en un patrón de impunidad a través del tiempo, es necesario mantener una visión crítica, pero también abierta, a la hora de buscar e implementar aquellas buenas prácticas extraídas de los modelos de justicia más exitosos que sin duda llegarían a configurar un cambio tangible en la forma de impartir justicia en el ámbito local.

Finalmente, se ha evidenciado que las herramientas de selección y priorización emanan de los modelos de gestión de casos de los tribunales penales internacionales

8 Como ejemplo se sugiere ver el anexo al Acuerdo por el que se Emiten los Criterios de Priorización de Casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos de Chihuahua, donde se advierte la forma de asignación de puntajes a cada criterio.

y la CPI, que conforman el aparato de justicia internacional penal concebido para perseguir y sancionar las conductas más atroces cometidas a lo largo de la historia. Por ende, si algunos países latinoamericanos actualmente se encuentran atravesando por las mayores crisis de graves violaciones de DDHH, deben optar por incorporar estas herramientas en sus jurisdicciones locales, pues a diferencia de los modelos de gestión de los aparatos de justicia aplicados hasta ahora por países como México y Colombia, las herramientas de la justicia penal internacional han demostrado su eficacia en estos escenarios.

## Referencias

- Ambos, K. (2011). *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25829.pdf>
- Ambos, K., & Ontiveros, M. (2017). *Autoría y participación. La responsabilidad penal del superior jerárquico*. Flores Editor.
- Amnistía Internacional. (2019). *Entre balas y olvido. Ausencia de protección a personas defensoras del territorio en la sierra Tarahumara*. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr41/9554/2019/es/>
- Animal Político. (2 de septiembre de 2020). Hallan muerta a la activista trans Mireya Rodríguez; ONG y autoridades piden justicia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/09/asesinan-activista-trans-mireya-rodriguez-chihuahua/>
- Ansolabehere, K., Robles, J., Saavedra, Y., Serrano, S., & Vázquez, D. (2017). *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar Manual de análisis de contexto para casos de violaciones a los derechos humanos* (pp. 20-23). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r38405.pdf>
- Bergsmo, M., & Saffon, M. (2011). Enfrentando una fila de atrocidades pasadas: ¿Cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales centrales? En K. Ambos, *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado* (pp. 23-68). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25829.pdf>

- Botache, N. (2022). *La priorización en el proceso penal ordinario: ¿facultades discrecionales para la fiscalía?* <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/12/doctrina46104.pdf>
- Bordes Solanas, M. (2011). *Las trampas de Circe*. Cátedra.
- Cassese, A. (2004). The ICTY: A living and vital reality. *Journal of International Criminal Justice*, 2(2), 585-597. <https://doi.org/10.1093/jicj/2.2.585>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM). (13 de marzo, 2021). *Histórica sentencia por homicidio del defensor de derechos humanos de pueblos indígenas, Julián Carrillo Martínez*. <https://cedehm.org.mx/es/2021/03/13/historica-sentencia-por-homicidio-del-defensor-de-derechos-humanos-de-pueblos-indigenas-julian-carrillo-martinez/>
- Chihuahua, México, Honorable Congreso del Estado. Decreto 1142-2010 XII PE Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua (25 septiembre 2010). <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1261.pdf>
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. Resolución 01810, por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación en Colombia (4 octubre 2012). <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Resolución-Nº-01810-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. (2013). *La priorización. Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*. Oficina de Divulgación y Prensa – Unidad Nacional de Análisis y Contextos. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/123719-Libro-de-priorización-web.pdf>
- Colombia, Justicia Especial para la Paz. (2022). *Comunicado 38. La JEP presenta propuesta de criterios para la priorización de casos*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/38.Comunicado-38---La-JEP-presenta-propuesta-de-criterios-para-la-priorización-de-casos.aspx#:~:text=Los%20criterios%20de%20priorización%20de,de%20los%20hechos%2C%20entre%20otros>
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012) *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano*. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisión%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los Derechos Humanos en México*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. (2021). *El ABC del Análisis de Contexto* [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666836/Gui\\_a\\_ABC\\_-\\_Compimido\\_Hipervi\\_nculos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666836/Gui_a_ABC_-_Compimido_Hipervi_nculos.pdf)
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). *Justicia penal internacional: las instituciones. Ficha técnica*. <https://www.icrc.org/es/content/justicia-penal-internacional-las-instituciones-ficha-tecnica>
- Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1989). El principio de legalidad y el uso de la oportunidad en el proceso penal. *Poder Judicial*, (Extra 6), 17-56.
- Correa Henao, M. (2015). Análisis de Contexto. Estudio desde el derecho constitucional. En G. Barbosa Castillo & C. Bernal Pulido (Eds.), *El análisis de contexto en la investigación penal: crítica del trasplante del derecho internacional al derecho interno* (pp. 136-294). Universidad Externado de Colombia. <https://pbi-mexico.org/es/news/2017-06/creaci%C3%B3n-de-la-fiscal%C3%A1-da-especializada-de-investigaci%C3%B3n-%20de-violaciones-los-derechos>
- Corte Penal Internacional (CPI). (1998). *Estatuto de Roma de la CPI*. <https://www.un.org/spanish/law/icc/icc.html>
- Corte Penal Internacional (CPI). (2016). *Policy paper on case selection and prioritisation*. [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915\\_OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf)
- Departamento de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley en Estados Unidos de América. (2020). *Manual del participante AAIC INL (Vol. 3)*. INL.
- El Diario de Juárez. (12 de noviembre de 2020a). Caen Supuestos agresores de Periodista. *El Diario MX*. <https://diario.mx/juarez/caen-cinco-supuestos-agresores-de-periodista-20201111-1730005.html>
- El Diario de Juárez. (14 de septiembre, 2020b). Detienen al presunto asesino de activista transgénero. *El Diario MX*. <https://diario.mx/juarez/detienen-al-presunto-asesino-de-activista-transgenero-20200913-1708087.htm>
- Estados Partes, Corte Penal Internacional (CPI). *Elementos de los Crímenes. Resolución de la Asamblea de Estados Partes en el Estatuto de Roma adoptados de conformidad y por mandato del artículo 9 del Estatuto de Roma ICC-ASP/1/3* (septiembre de 2002. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N02/603/38/PDF/N0260338.pdf?OpenElement>

Estado de Hidalgo. Acuerdo A/03/20, por el que se crea la Unidad de Análisis y Contextos para la investigación de feminicidios homicidios dolosos y desaparición de niñas niños adolescentes y mujeres de la Procuraduría General del Estado de Hidalgo (30 abril, 2020). <https://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=38422>

*Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda*. <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Instrumentos/Humanitario/Ruanda.pdf>

*Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg*. [http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852538/estatuto\\_del\\_tribunal\\_de\\_nuremberg.pdf/20090fa2-e5bf-447a-aa96-612403df2a66](http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852538/estatuto_del_tribunal_de_nuremberg.pdf/20090fa2-e5bf-447a-aa96-612403df2a66)

*Estatuto del Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente*. [http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852538/estatuto\\_del\\_tribunal\\_de\\_nuremberg.pdf/20090fa2-e5bf-447a-aa96-612403df2a66](http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852538/estatuto_del_tribunal_de_nuremberg.pdf/20090fa2-e5bf-447a-aa96-612403df2a66)

Fajardo Arturo, L. A. (2015). Estado del arte en materia de derecho internacional de los derechos humanos y contexto. En G. Barbosa Castillo & C. Bernal Pulido (Eds.), *El análisis de Contexto en la Investigación Penal: crítica del trasplante del derecho internacional al derecho interno* (p. 300). Universidad Externado de Colombia.

Hinestrosa, J. (2017). *Cómo enfrentar la impunidad de violaciones de derechos humanos*. Tirant lo Blanch.

Human Rights Watch. (2022). *México | Página de país | Mundo | Vigilancia de los derechos humanos* <https://www.hrw.org/es/americas/mexico>

de León, G., Krsticevic, V., & Obando, L. (2010). *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional CEJIL. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>

Macias, I. (30 de octubre de 2020). Asesinan en Ciudad Juárez a Arturo Alba Medina, Periodista de Multimedia. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/chihuahua-asesinan-en-ciudad-juarez-arturo-alba-medina-periodista-de-multimedios>

Martínez, D. (2014). *Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación*. Centro Internacional para la Justicia Transicional. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Manual-DINAC-2014.pdf>

- México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de La Unión. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (17 noviembre 2017). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>
- México, Comisión Nacional de Búsqueda. (2022). *Contexto general*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Najár, A. (9 de octubre de 2018). “Monstruo de Ecatepec”: qué se sabe de los asesinos seriales de mujeres que vendían los restos de sus víctimas en México. BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45806103>
- Olásolo, H. (2009). *Ensayos sobre la Corte Penal Internacional*. Pontificia Universidad Javeriana.
- PBI México. (2022). *Creación de la Fiscalía Especializada de Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos en Chihuahua*. <https://pbi-mexico.org/node/7874>
- Rincón, T., Varela, A., & Gutiérrez, J. (2021). *Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos*. IDHEAS. <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/publicaciones-idheas-litigio-estrategico/analisis-de-contexto-en-la-jurisprudencia-internacional-de-los-derechos-humanos/>
- Sánchez León, N., & Jiménez, A. (2020). La selección y priorización de casos en la Jurisdicción Especial para la Paz. *Vniversitas*, 69. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.spcj>
- Semana. (26 de mayo de 2014). Desaparecidos: el Estado el gran responsable. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/desaparecidos-el-estado-el-gran-responsable/389173-3/>
- Toro, L., & Bustamante, M. (2022). La investigación y la prueba de contexto como elementos de política criminal para la persecución del crimen organizado. *Criminalidad*, 62(1), 101-115.
- Tribunal Internacional Criminal para Ruanda. *Fiscalía c. Jean-Paul Akayesu* ICTR-96-4-T (2 septiembre 1998). <https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgements/en/980902.pdf>
- Tribunal Penal Internacional para ex- Yugoslavia (TPIY). (s. f.). *Completion strategy*. <https://www.icty.org/en/about/tribunal/completion-strategy>

Tribunal Penal Internacional para ex- Yugoslavia (TPIY). (2015). *Rules of procedure and evidence*. [https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules\\_procedure\\_evidence/IT032Rev50\\_en.pdf](https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032Rev50_en.pdf)

Vázquez, D. (2018). *Test de razonabilidad y derechos humanos. Instrucciones para armar*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Veracruz, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conavin). (s. f.). *Proyecto para la atención de las declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres en el Estado de Veracruz*. <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/Entregable-5.4.pdf>

