



Asamblea de los Estados Partes

Distr.: general
12 de noviembre de 2019

ESPAÑOL
Original: inglés

Decimoctavo período de sesiones

La Haya, 2 a 7 de diciembre de 2019

Informe de la Mesa sobre la asistencia letrada

I. Antecedentes

1. Este informe se presenta en cumplimiento del mandato dado a la facilitadora, Excm. Sra. Embajadora Sabine Nölke (Canadá)¹, sobre la asistencia letrada. El mandato se basa en la resolución ICC-ASP/17/Res.5, en la cual la Asamblea pidió a la Corte “que continúe su examen del funcionamiento del sistema de asistencia letrada y que presente por conducto del Comité de Presupuesto y Finanzas, a principios de 2019 y según proceda, propuestas de ajustes al sistema de remuneración de la asistencia letrada para su consideración por la Asamblea en su decimoctavo período de sesiones” y, además, pidió a la Mesa “que establezca una facilitación sobre asistencia letrada para discutir las propuestas de la Corte y le informe al respecto”².

II. Debates en el Grupo de Trabajo de La Haya

2. La facilitadora celebró dos reuniones, abiertas a Estados Partes. En la primera reunión, el director de los Servicios de Apoyo Judicial de la Secretaría presentó las propuestas de enmienda a la política de asistencia letrada de la Corte. Informó al grupo de trabajo acerca de cuál es la política de asistencia letrada, el fundamento jurídico para la reforma actual y los motivos de tal reforma. El director destacó los cinco principios que sustentaban la política de asistencia letrada, esto es, igualdad de medios procesales, objetividad, transparencia, continuidad y flexibilidad, y economía. Además, presentó los cambios principales, a saber, redistribución de los recursos, simplificación del sistema de pago para los gastos del viaje a La Haya y creación de contratos de servicios, y señaló que estaba pendiente la cuestión relativa a la tributación de los miembros de equipos jurídicos.

3. La facilitadora acordó celebrar consultas con una amplia gama de partes interesadas sobre la política de asistencia letrada revisada de la Corte.

4. En la segunda reunión, el 18 de septiembre de 2019, la facilitadora informó al grupo de trabajo sobre las amplias consultas que había mantenido con varias partes interesadas, con un representante del Estado anfitrión, y sobre su informe del 29 de agosto de 2019 al Comité de Presupuesto y Finanzas (el “Comité”). La facilitadora ofreció también su evaluación sobre el estado de la cuestión de la asistencia letrada.

¹ El 15 de febrero de 2019, la Mesa nombró a la Excm. Sra. Embajadora Sabine Nölke (Canadá) facilitadora para asistencia letrada.

² Resolución ICC-ASP/17/Res.5, anexo I, párrafo 8.

III. Conclusiones y recomendaciones

5. El informe de la facilitadora para la reunión del 18 de septiembre de 2019, incluidas sus recomendaciones sobre medidas futuras para que la Corte y la Asamblea consideren la reforma del sistema de asistencia letrada, figura en el anexo. Las recomendaciones de la facilitadora en cuanto al texto que se incluirá en la resolución general para su aprobación en el decimoctavo período de sesiones se reproducen en el apéndice.

Anexo

Informe de la facilitadora: consultas sobre la política de asistencia letrada revisada de la Corte

1. En 2016 la Secretaría de la Corte contrató los servicios de un experto independiente para evaluar el sistema de asistencia letrada de la Corte. Esas conclusiones se presentaron a la Asamblea de los Estados Partes en el “informe Rogers”, de fecha 5 de enero de 2017. A raíz de este informe y sus conclusiones, la Secretaría se propuso ultimar el proyecto de política en 2019 para presentarlo al decimoctavo período de sesiones de la Asamblea. A tal fin, en la resolución ICC-ASP/17/Res.5, adoptada en sesión plenaria el 12 de diciembre de 2018, se renovó el mandato de la Corte como se indica a continuación:

Respecto de la **Asistencia Letrada**,

a) teniendo presente la recomendación del Comité de Presupuesto y Finanzas a efectos de que la Corte realizara todos los esfuerzos posibles para presentar una reforma que aspirase a limitar la carga administrativa sin poner en riesgo la responsabilidad y que pudiera lograrse con los recursos ya existentes mediante el correspondiente establecimiento de prioridades, pide a la Corte que continúe su examen del funcionamiento del sistema de asistencia letrada y que presente por conducto del Comité de Presupuesto y Finanzas, a principios de 2019 y según proceda, propuestas de ajustes al sistema de remuneración de la asistencia letrada para su consideración por la Asamblea en su decimoctavo período de sesiones; y

b) pide a la Mesa que establezca una facilitación sobre asistencia letrada para discutir las propuestas de la Corte y le informe al respecto;

2. Una vez terminado el proyecto de política de asistencia letrada por la Corte a principios del verano de 2019, la Excm. Sra. Embajadora Sabine Nölke (Canadá), como facilitadora del Grupo de Trabajo de La Haya para asistencia letrada, mantuvo extensas consultas con la Secretaría, Estados Partes (incluido el Estado anfitrión), grupos de la sociedad civil, la Oficina del Defensor Público para la Defensa y la Asociación de Abogados de la Corte Penal Internacional.

3. Sobre la base de esas consultas, la facilitadora opina que el proyecto de política de asistencia letrada en su forma actual **aún no está listo para su consideración por la Asamblea en el decimoctavo período de sesiones**. Asimismo, puesto que las inquietudes manifestadas en relación con el proyecto de política se basan en consideraciones de política fundamental, la facilitadora opina que sería prematuro llevar a cabo una evaluación financiera del proyecto de política en su forma actual. La facilitadora comunicó esta evaluación al Comité en un informe verbal el 29 de agosto de 2019 en presencia de representantes de la Corte. Basándose en su informe y en las respuestas de los funcionarios de la Corte, el Comité se mostró conforme con la evaluación de la facilitadora.

4. Se recomienda, por consiguiente, que el grupo de trabajo sobre asistencia letrada prosiga su labor y que los Estados Partes examinen y aborden cuestiones específicas que requieren un debate de fondo, antes de que las consecuencias del costo de la política se puedan presentar al Comité con miras a su examen y en última instancia a la Asamblea para su posible aprobación.

A. Remuneración

1. Tributación

5. Se manifestaron numerosas inquietudes respecto de la situación impositiva derivada de la relación entre los abogados de la asistencia letrada, la Corte y el Estado anfitrión. Dado que los abogados de la asistencia letrada y su personal de apoyo no son empleados de la Corte, sino que perciben una retribución por los certificados de asistencia letrada como contratistas independientes básicamente, las autoridades tributarias del Estado anfitrión gravan sus ganancias con el impuesto sobre la renta. De este modo, se informó de que la retribución neta de los abogados y el personal de apoyo residentes en el Estado anfitrión se reduce de hecho entre un 30 y un 40% aproximadamente. En cambio, como empleados de la Corte, los abogados y el personal de apoyo de la Fiscalía no tienen que pagar el impuesto sobre la renta al Estado anfitrión, lo que genera una desigualdad considerable entre la remuneración de la acusación y la de los abogados defensores, con las consiguientes dificultades para atraer y retener a personal con talento.

6. Este plan impositivo plantea una serie de cuestiones, entre ellas la carga para los abogados subalternos y el personal de apoyo que reciben una retribución inferior y deben afrontar el costo relativamente alto de la vida en La Haya, lo que se traduce en una presión financiera y una rotación frecuente del personal. Se formularon propuestas para que se aumentara la remuneración en función de los impuestos. No obstante, una serie de Estados Partes y actores de la sociedad civil expresaron su preocupación por el hecho de que, en cualquier caso, la continuidad en la tributación del personal de la defensa supondría en la práctica redirigir las contribuciones que los Estados hacen a la Corte para la asistencia letrada (incluidas las efectuadas por Estados en desarrollo) a las autoridades tributarias nacionales del Estado anfitrión.

2. Disminución de la retribución por múltiples casos

7. Se manifestaron también inquietudes sobre la reducción de la escala de sueldos para los abogados defensores, lo que incluye una disminución del 50% en la retribución por certificado para abogados que se ocupan de más de un caso. Se informó de que esta práctica impide el desarrollo, fuera de la Fiscalía, de una asociación de abogados criminalistas del ICC experimentados. Algunos interlocutores resaltaron que prácticamente no existen asociaciones nacionales de abogados criminalistas que trabajen con abogados que solamente se ocupan de un caso de cada vez, y que la mayoría de abogados nacionales se ocupan de múltiples casos con objeto de mantener una práctica y un personal continuos y experimentados, con la capacidad de gestionar muchos casos pendientes.

3. Disminución de la retribución en los periodos de disminución de la actividad

8. Se manifestaron inquietudes por el hecho de que la política no aborda la importancia de la labor realizada durante periodos de una supuesta “disminución de la actividad”, tales como en la elaboración de testimonios por escrito, labores de archivo e investigación así como otros preparativos necesarios. Los profesionales y la sociedad civil plantearon que una “disminución de la actividad” coincide a menudo con un periodo de una intensa labor administrativa, que requiere trabajar con asistentes jurídicos, auxiliares y otro personal. Sin embargo, la financiación necesaria para contratar este personal de apoyo se reduce precisamente cuando más se necesita esa labor administrativa. Asimismo, se manifestaron inquietudes por la idea equivocada de que las víctimas y los abogados de las víctimas están activos principalmente en la fase de reparaciones; al contrario, esos interlocutores señalaron que es importante que la representación de las víctimas cuente con los recursos para estar activa en otras fases de los procedimientos.

4. Consecuencias de las cuestiones sobre remuneración anteriores

9. Se manifestaron inquietudes por el hecho de que, como consecuencia de las cuestiones mencionadas anteriormente, existe una barrera económica *de facto* para que los abogados de la asistencia letrada desarrollen una práctica en derecho penal eficaz y experimentada en el Estado anfitrión: más que el establecimiento de personal permanente experimentado que trabaje en múltiples casos, el proceso fomenta el desplazamiento diario al Estado anfitrión, durante periodos breves, de abogados no locales con bufetes ya establecidos en otros ámbitos, así como la contratación y despidos rápidos de personal atendiendo a las consideraciones de sus casos pendientes concretos.

10. Se comentó que esto daba lugar a una serie de consecuencias negativas adicionales, entre ellas las relacionadas con la diversidad geográfica. El sistema actual depende de que abogados con bufetes existentes se desplacen diariamente al Estado anfitrión para ocuparse de casos individuales, lo que genera una barrera económica para que los abogados que no están radicados en Europa occidental representen a clientes de la asistencia letrada. Los costos elevados relacionados con la reubicación a corto plazo desde regiones tales como África, Asia, Norteamérica y Sudamérica son un impedimento para la diversidad geográfica de los abogados.

11. Además, dado que existe un impedimento financiero para que los abogados se ocupen de múltiples casos, en la práctica se priva a los clientes de contratar al abogado de su elección si ese abogado ya está interviniendo en otro asunto ante la Corte.

B. Abogados subalternos, personal de apoyo y cuestiones de género

12. Con arreglo al sistema de asistencia letrada actual, los abogados disponen de una gran flexibilidad para establecer de manera independiente la retribución y las condiciones laborales de los abogados subalternos, gestores de causas, asistentes jurídicos y otro personal de apoyo, ya que son efectivamente contratistas y están expuestos a ser contratados y despedidos en función de las necesidades. La inseguridad laboral y la vulnerabilidad económica causan mucha tensión y reducen la eficacia de la labor prestada.

13. Además, debido a su condición de contratistas, los abogados subalternos y el personal de apoyo no tienen acceso a prestaciones sociales fundamentales, entre ellas la licencia por maternidad/parental, licencia de enfermedad, vacaciones y otras protecciones de los empleados (incluidas las protecciones contra el acoso y los códigos de conducta institucionales).

14. Se informó también de que la flexibilidad proporcionada a los abogados para que establezcan la retribución de los abogados subalternos, incluida la contratación de varios abogados sobre la base de un presupuesto concebido para solo dos, a menudo puede acarrear pagos insuficientes y horarios de trabajo abusivos crónicos, con abogados subalternos y personal de apoyo que presuntamente reciben menos de lo necesario para hacer frente al costo de la vida en el Estado anfitrión, o a los que se paga con reputación en lugar de con un salario justo por el trabajo realizado.

15. Tal como se abordó en el informe reciente de la Corte sobre la diversidad de género, los puestos de abogados subalternos y personal de apoyo están ocupados de manera desproporcionada por mujeres. Se manifestaron inquietudes en el sentido de que, frente a esas cuestiones, las mujeres que ocupan puestos de abogadas subalternas o de apoyo pueden sencillamente irse a otros trabajos en vez de superar la categoría de personal subalterno, empeorando la desigualdad de género en las categorías superiores de la práctica del ICC.

C. Repercusiones presupuestarias del gasto discrecional

16. Un Estado Parte manifestó su inquietud por el hecho de que, si bien en el proyecto de política no figura un posible incremento presupuestario, en los párrafos 71, 74 y 78 se faculta a la Secretaría para que autorice gastos adicionales para viajes de los abogados, investigación y un presupuesto sobre el terreno para equipos de las víctimas. Así, se planteó que sería útil que los Estados recibieran más información sobre:

- a) Los criterios que la Secretaría utilizará para ejercitar esa facultad discrecional;
- b) Si existen límites máximos financieros sobre la cuantía que se puede aportar con arreglo a esa facultad discrecional; y
- c) La repercusión presupuestaria anticipada de esos costos discretos, si se puede predecir.

D. Incorporación de otros informes y prácticas

17. Un Estado Parte expresó su deseo de obtener más información pormenorizada de la Secretaría sobre hasta qué punto el proyecto de política tuvo en cuenta las conclusiones del “informe Rogers” de 2017 mencionado anteriormente, en especial en relación con las mejores prácticas de otros juzgados y tribunales internacionales, así como el funcionamiento de los sistemas de asistencia letrada en juzgados y tribunales nacionales.

E. Recomendaciones y pasos a seguir

18. La facilitadora recomienda lo siguiente:

- a) Que el proyecto de política de asistencia letrada en su forma actual no se presente para su examen en el decimotercero período de sesiones de la Asamblea;
- b) Que la facilitación sobre asistencia letrada prosiga su labor y que los Estados Partes examinen y aborden las cuestiones sobre política de fondo anteriores, las resoluciones posibles y sus repercusiones presupuestarias. Con objeto de centrar estos debates y aumentar al máximo su eficacia, se recomienda que en futuras sesiones de facilitación se examine separadamente un máximo de dos de las cuestiones de política mencionadas anteriormente, en el orden que el próximo facilitador considere apropiado; y
- c) Una de esas sesiones de facilitación adicionales podría incluir presentaciones a cargo de representantes de otros juzgados y tribunales en relación con su enfoque de la asistencia letrada y la financiación de la defensa.

19. La facilitadora recomienda además lo siguiente:

- a) Puesto que esas cuestiones de política y sus posibles resoluciones van más allá del ámbito de las consideraciones de carácter presupuestario o administrativo, sería provechoso que el enfoque de la Corte de la asistencia letrada y la financiación de la defensa se incluyera como un tema en el debate general sobre las maneras de fortalecer la Corte, como se especifica en el proyecto de documento oficioso del Presidente de la Asamblea, de fecha 15 de julio de 2019, relativo a la matriz de posibles esferas de fortalecimiento de la Corte y del sistema del Estatuto de Roma (*Matrix over possible areas of strengthening the Court and the Rome Statute system*). Por ejemplo, puede que los Estados Partes quieran explorar la eficacia de crear una unidad independiente dentro de la Secretaría que incluya un cuadro limitado de abogados subalternos, asistentes jurídicos, investigadores y personal de apoyo con categoría de empleados de la Corte, que estarían disponibles para prestar apoyo a los abogados principales contratados de forma independiente para una serie de casos. Dicha unidad podría financiarse con cargo a fondos procedentes de la asignación para la asistencia letrada que se aplique actualmente a dicho personal cuando colabore con los abogados principales; y
- b) Se debería llevar a cabo un análisis del proyecto de política desde la perspectiva del género, con objeto de examinar más a fondo una posible repercusión en cuanto a la desproporción del número de abogadas.

Apéndice

Propuesta de texto para la resolución general

La facilitadora recomienda que los Estados Partes renueven el mandato de la Corte y que la Mesa examine la política de asistencia letrada en el decimonoveno período de sesiones, con el siguiente texto general:

Respecto de la **Asistencia Letrada**,

a) teniendo presente la recomendación del Comité de Presupuesto y Finanzas a efectos de que la Corte realizara todos los esfuerzos posibles para presentar una reforma que aspirase a limitar la carga administrativa sin poner en riesgo la responsabilidad y que pudiera lograrse con los recursos ya existentes mediante el correspondiente establecimiento de prioridades, pide a la Corte que continúe su examen del funcionamiento del sistema de asistencia letrada y que presente por conducto del Comité de Presupuesto y Finanzas, ~~a principios de 2019 y según proceda~~ tras celebrar nuevas consultas con Estados Partes, propuestas de ajustes al sistema de remuneración de la asistencia letrada para su consideración por la Asamblea en su ~~decimoctavo~~ decimonoveno período de sesiones; ~~y~~

b) pide a la Mesa que ~~establezca una facilitación~~ prosiga su labor sobre asistencia letrada para discutir las propuestas de la Corte y, según proceda, las recomendaciones derivadas del proceso de examen integral relativo a la política de asistencia letrada, y le informe al respecto en su decimonoveno período de sesiones; ~~y~~

c) alienta a la celebración de nuevas consultas entre la Corte y el Estado anfitrión sobre las cuestiones relacionadas con la tributación de los abogados de la asistencia letrada y el personal de apoyo;
