



Asamblea de los Estados

Partes

Distr.: general
8 de diciembre de 2020

ESPAÑOL
Original: inglés

Decimonoveno período de sesiones
Nueva York, 7 a 17 de diciembre de 2020

Informe de la Mesa concerniente al Grupo de Estudio sobre Gobernanza

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Examen de los asuntos.....	2
A. Elección del Secretario.....	2
B. Indicadores de rendimiento.....	5
C. Procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba	7
D. Gestión de las transiciones en la judicatura.....	10
III. Sigüientes pasos.....	11
IV. Recomendaciones.....	12

I. Introducción

1. El Grupo de Estudio sobre Gobernanza (el «Grupo de Estudio») se creó merced a una resolución¹ de la Asamblea de los Estados Partes (la «Asamblea») en diciembre de 2010 para «entablar un diálogo estructurado entre los Estados Partes y la Corte con miras a fortalecer el marco institucional del Sistema del Estatuto de Roma y aumentar la eficacia y la efectividad de la Corte preservando cabalmente al mismo tiempo su independencia judicial...» y «para facilitar el diálogo [...] con miras a identificar cuestiones que requieren la adopción de nuevas medidas, en consulta con la Corte, y a formular recomendaciones a la Asamblea por conducto de la Mesa». Se decidió asimismo que «el grupo de estudio se encargue, entre otras cosas, de las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento del marco institucional tanto dentro de la Corte como entre la Corte y la Asamblea, y de otras cuestiones de interés relacionadas con el funcionamiento de la Corte».

2. En 2011, el Grupo de Estudio se ocupó de la relación entre la Corte y la Asamblea, el fortalecimiento del marco institucional en el seno de la Corte y el aumento de la eficiencia del proceso penal. A instancias de la Asamblea en sus períodos de sesiones décimo al decimotavo, prosiguió el diálogo entre los órganos de la Corte y los Estados Partes desde 2012 a 2020.

3. En su decimotavo período, la Asamblea tomó nota del informe de la Mesa sobre el Grupo de Estudio² y de las recomendaciones recogidas en él, y prorrogó el mandato del Grupo de Estudio un año más³.

4. El 24 de enero de 2020, la Mesa nombró a la Embajadora María Teresa Infante Caffi (Chile) Presidenta del Grupo de Estudio y designó como coordinadores al Sr. Jan Christoph Nemitz (Alemania), a la Sra. Edith Ngungu (Kenya) y a la Sra. Laura Victoria Sánchez (Colombia). El 25 de febrero de 2020, la Mesa nombró al Embajador Heinz Walker-Nederkoorn (Suiza) Copresidente del Grupo de Estudio. El 24 de septiembre de 2020, el Grupo de Estudio tomó nota de que la Embajadora Infante Caffi completaría su mandato como Copresidenta a finales de septiembre de 2020.

5. El Grupo de Estudio celebró cuatro reuniones ordinarias los días 5 de marzo, 14 de mayo, 10 de julio y 24 de septiembre de 2020, además de reuniones oficiosas de los Copresidentes y los coordinadores con los Estados Partes, representantes de los órganos de la Corte y representantes de los Expertos Independientes designados para el grupo temático 1 (Gobernanza)⁴.

6. En el presente informe, se describen las actividades que llevó a cabo el Grupo de Estudio el año pasado y se incluyen recomendaciones sobre la continuación de su labor.

II. Examen de los asuntos

7. El programa de trabajo del Grupo de Estudio se centró en cuatro ámbitos principales, a saber: a) establecimiento de deliberaciones acerca del marco y de los elementos clave de la elección del Secretario; b) continuación del debate relativo a los indicadores de rendimiento y, en la medida de lo posible, una actualización del desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos; c) examen del procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba; e d) introducción del informe sobre la gestión de las transiciones en la judicatura.

A. Elección del Secretario

8. En la reunión del Grupo de Estudio sobre Gobernanza celebrada el 24 de septiembre de 2020, los Copresidentes recordaron que la elección del Secretario se celebraba de conformidad con el artículo 43 del Estatuto de Roma y con la regla 12 de las Reglas de Procedimiento y Prueba. Señalaron que la «Matriz sobre las posibles áreas de refuerzo de la

¹ ICC-ASP/9/Res.2.

² ICC-ASP/18/27.

³ ICC-ASP/18/Res.6, párr.88.

⁴ ICC-ASP/18/Res.7, anexo II.

Corte y el sistema del Estatuto de Roma» (la «Matriz»),⁵ con fecha de 27 de noviembre de 2019, aludía a la «Elección del Secretario» como uno de los ámbitos para la consideración de la judicatura, la Mesa y el Grupo de Estudio bajo el epígrafe «Gobernanza, gestión y liderazgo». Por añadidura, en la «Lista de asuntos legales y técnicos que tratará cada grupo» de la resolución ICC-ASP/18/Res.7⁶ se mencionaba esta cuestión⁷, y en la resolución general se confería un mandato al Grupo de Estudio en esta materia⁸.

1. Información de la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes

9. La Secretaría de la Asamblea presentó un resumen de la evolución de las recomendaciones relativas a la elección del Secretario que la Asamblea había formulado a los magistrados con motivo de las elecciones segunda, tercera y cuarta del Secretario. El Grupo de Estudio dispuso de una nota informal elaborada por la Secretaría de la Asamblea, titulada «Elección del Secretario de la Corte Penal Internacional», en la que hacía un repaso histórico a la práctica de los Estados en la materia.

10. El representante de la Secretaría de la Asamblea explicó que las recomendaciones tendían a reproducir las disposiciones contenidas en el Estatuto de Roma y en las Reglas de Procedimiento y Prueba e incluían, por ejemplo, una recomendación sobre la competencia lingüística de los candidatos y su capacidad de comunicarse de forma eficaz y periódica con la Asamblea, sus órganos subsidiarios, otros órganos de la Corte y partes interesadas pertinentes; se había sugerido, asimismo, que los jueces se centraran en candidatos de los Estados Partes. Por añadidura, se había producido un cambio en la preparación del anuncio de la vacante, a saber: en 2012, se había redactado con la colaboración de los Estados Partes, mientras que en 2017 corrió a cargo de la Presidencia de la Corte. La cantidad de candidatos escogidos por la Presidencia para conformar la lista de preseleccionados había aumentado a lo largo de los años.

11. Por otra parte, con respecto a la distribución geográfica de los candidatos preseleccionados, no se había reflejado la representación deseada de todas las regiones; a lo largo de 13 años, algunas regiones no habían contado con ningún candidato preseleccionado, mientras que otras apenas habían tenido algún candidato de forma ocasional. La doble nacionalidad, en sí misma, no era motivo de inquietud, pero podría ser de interés si la segunda o tercera nacionalidad no fuera de un Estado Parte, situación que había surgido con algunos candidatos preseleccionados.

12. La Secretaría de la Asamblea también mencionó ante el Grupo de Estudio la posibilidad de que un Secretario en el cargo se presentara de nuevo a las elecciones o de que un alto funcionario de la Corte pudiera solicitar el puesto, lo que podría plantear dudas acerca del uso de la exposición que entraña el cargo y de los recursos de la Corte para fomentar los objetivos de (re-)elección de esa persona.

13. Respecto de los plazos, los Estados Partes normalmente comenzaban a examinar el asunto en el Segundo semestre del año. La Secretaría de la Asamblea sugirió que, en el futuro, los Estados Partes quizás prefirieran estudiar recomendaciones y opiniones concretas de cada candidato individual (puntos fuertes/débiles, etc.). Habría que decidir en qué foro proceder a dicho examen. En este sentido, la Secretaría de la Asamblea recordó una propuesta para que se le pidiera al Comité Asesor para las candidaturas de los magistrados que evaluara a los candidatos al puesto de Secretario, lo que requeriría una ampliación del mandato del Comité.

14. Por añadidura, la Secretaría de la Asamblea señaló que se contaba con información muy limitada acerca de cómo los magistrados lidiaban con las recomendaciones de la Asamblea y de cómo procedían en realidad a la elección del Secretario. Esto contrastaba

⁵ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-review-Matrix-v2-27Nov19-1740.pdf

⁶ Revisión de la Corte Penal Internacional y del sistema del Estatuto de Roma

⁷ Ibid., anexo I, apéndice I, párr. 5: «Los expertos han de ser conscientes de que los Estados Partes pretenden abordar, cuando corresponda mediante el diálogo con la Corte, y de conformidad con los mandatos de las facilidades y grupos de trabajo correspondientes, temas relativos a la elección de los magistrados (1.1.), Fiscal (1.2.) y Secretario (1.4.)...»

⁸ ICC-ASP/18/Res.6, anexo I, párr. 9 f): «*invita* al Grupo de Estudio a considerar los siguientes asuntos enumerados en la Matriz, consciente de la labor del Grupo de Expertos Independientes, y que informe al respecto en el decimonoveno período de sesiones de la Asamblea

i.1.4 Elección del Secretario; (...»

claramente con la elección de los magistrados por parte de la Asamblea, respecto de la que se publicaba en línea un desglose detallado del resultado de cada ronda de votaciones. El representante de la Secretaría de la Asamblea planteó que, dado que se alcanzaba tal nivel de claridad en la elección de los magistrados, la Corte podría plantearse algo similar para la elección del Secretario.

15. En cuanto al vacío en las normas que han de aplicar los magistrados en la elección, se aludió, por ejemplo, a las deliberaciones mantenidas en 2018 acerca de si los seis magistrados recién elegidos deberían participar en la elección del Secretario en el primer trimestre de 2018. No había claridad normativa al respecto y es algo que los Estados Partes podrían desear abordar.

2. La experiencia de la Presidencia de la Corte en la elección del Secretario

16. El jefe de gabinete de la Presidencia describió el proceso de elección del Secretario desde el punto de vista de la Presidencia. La Presidencia comienza a examinar la cuestión el año anterior a la elección y tiene como objetivo enviar la lista de nombres a la Asamblea más de dos meses antes del período de sesiones de la Asamblea. El Secretario se elige por votación secreta y puede optar a ser reelegido una vez⁹. Señaló que la falta de diversidad en la representación geográfica suponía un desafío y expresó la opinión de que los Estados Partes y la Corte necesitan plantearse mejores formas de divulgar el anuncio de la vacante.

17. En sus comentarios, algunos Estados Partes señalaron la importancia de tener en cuenta las recomendaciones formuladas por los Expertos Independientes en esta materia.

18. En respuesta a una consulta acerca de la posibilidad de externalizar todo el proceso a una agencia de contratación, el jefe de gabinete apuntó a que cualquier planteamiento de externalización necesitaría estudiarse en el contexto del Estatuto, en el que se confiere a los magistrados el cometido de elegir al Secretario.

19. Respecto de la sugerencia de que podría resultar útil analizar cómo se procedía a la elección del Secretario en otras organizaciones internacionales, respondió que, en los tribunales especiales, el Secretario General de las Naciones Unidas nombra al Secretario previa consulta con la Presidencia del tribunal correspondiente, mientras que en la Corte, son los magistrados los que eligen al Secretario. Por consiguiente, los procesos no son comparables.

20. Los Copresidentes propusieron que se mantuviera este punto en el programa del Grupo de Trabajo. En deliberaciones ulteriores se incluirá el examen del informe final de la «Revisión de Expertos Independientes de la Corte Penal y del Sistema del Estatuto de Roma»¹⁰, con fecha de 30 de septiembre de 2020, en el que se recogen las siguientes recomendaciones sobre la elección del Secretario:

- a) R76. El proceso de elección del Secretario debería ser más exhaustivo. La Asamblea de los Estados Partes, de conformidad con las responsabilidades que le competen en virtud del Modelo de gobernanza en tres estratos, debería llevar a cabo un proceso de selección con la ayuda de un comité de expertos que se encargaría de evaluar a los candidatos, verificar sus antecedentes, realizar entrevistas y remitir una preselección a los Estados Partes. La Asamblea de los Estados Partes votaría, entonces, para confirmar la preselección de candidatos antes de que se transmitiera a los magistrados para que tomen su decisión. El mismo proceso se aplicaría en el caso del secretario adjunto, si se decide elegir uno.
- b) R77. Los Expertos recomiendan plantearse la posibilidad de incorporar un secretario adjunto, a fin de que el Secretario pueda centrarse en la administración de la Corte/organización (Estrato 3). Esta función coincidiría con la de jefe de servicios judiciales (D-2), con lo que dicha decisión no implicaría prácticamente costos. El secretario adjunto debería ser elegido de la misma forma que se recomienda para la elección del Secretario y, de ser posible, simultáneamente. La Asamblea podría considerar la posibilidad de que

⁹ Párrafos 4 y 5 del artículo 43.

¹⁰ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/IER-Final-Report-ENG.pdf

los candidatos presentaran candidaturas conjuntas, como equipo, para los cargos de Secretario y de secretario adjunto, y de elegirlos como tal, con miras a fomentar la diversidad de género y geográfica. La Asamblea debería estudiar un planteamiento similar para la elección conjunta del Fiscal y del fiscal adjunto.

- c) R78. A largo plazo, se recomienda a los Estados Partes que se planteen modificar las disposiciones relativas al tiempo de servicio del Secretario para limitarlo a un mandato no renovable de entre siete y nueve años.

B. Indicadores de rendimiento

21. En la Reunión del Grupo de Estudio sobre Gobernanza del 24 de septiembre de 2020, los Copresidentes recordaron que en su reunión del 6 de julio de 2019, el Grupo de Estudio había recibido presentaciones de la Presidencia, la Fiscalía y la Secretaría acerca de la elaboración de indicadores de rendimiento para los respectivos órganos de la Corte.

22. Los Copresidentes hicieron alusión a la tarea encomendada por la Asamblea al Grupo de Estudio en su decimotercero período de sesiones¹¹, en el que se invitaba al Grupo de Estudio a analizar indicadores de rendimiento tal y como se recogían en la Matriz, consciente de la labor del Grupo de Expertos Independientes.

1. Informe sobre los indicadores de rendimiento, presentado por la Secretaría

23. Un representante de la Secretaría explicó al Grupo de Estudio el informe sobre indicadores de rendimiento de la Secretaría. Añadió que la Secretaría se expresaba asimismo en nombre de la Presidencia en lo tocante a los indicadores clave de resultados, dado que esta había delegado la función de coordinación en la Secretaría.

24. Resaltó que, por primera vez, la Corte contaba con tres planes estratégicos, a saber: el de la Corte, el de la Fiscalía y el de la Secretaría, los cuales estaban en consonancia y abarcaban el mismo período (2019-2021). En el actual plan estratégico de la Corte, se habían agrupado los diez objetivos estratégicos en tres áreas: rendimiento judicial y de la acusación; cooperación y complementariedad; y rendimiento organizativo. Se habían reagrupado los indicadores clave de resultados y se habían vinculado a los nuevos objetivos.

25. El informe de la Corte de 2020 acerca del plan estratégico abordaría la cooperación y la complementariedad, que no se habían incluido en informes anteriores, además de cuestiones tales como los plazos de las actuaciones judiciales que debatieron los magistrados en su retiro de octubre de 2019. Asimismo, la Corte preveía que el informe del Grupo de Expertos Independientes incluiría recomendaciones acerca de los indicadores clave de resultados y que, de ser refrendados por la Asamblea, la Corte los incorporaría en futuros informes, aunque no en el de 2020, dado que resultaría prematuro hacerlo antes del respaldo de la Asamblea. Por añadidura, la Corte abordaría más pormenorizadamente la experiencia de sus clientes. Si bien muchos indicadores clave de resultados eran cuantitativos, la Corte estaba interesada en recabar impresiones de las partes interesadas sobre indicadores cualitativos. Respecto de los indicadores clave de resultados cualitativos sobre la sensibilización de las víctimas, señaló que no había sido posible avanzar al respecto en 2020 debido a la pandemia de COVID-19, pero que este ámbito seguiría figurando en el plan estratégico de la Secretaría. Los indicadores clave de resultado continuarían reflejando la evaluación del equilibrio de género y geográfico en la contratación de personal y el informe ofrecería detalles acerca de cómo la Corte abordaba dichos indicadores.

2. Información actualizada sobre indicadores de rendimiento en la Fiscalía

26. Un representante de la Fiscalía ofreció información actualizada sobre los indicadores de rendimiento de la Fiscalía. Mostró unas diapositivas sobre los indicadores de resultados de la Fiscalía: situación actual y siguientes pasos (*OTP Performance Indicators - Status & Way Forward*)¹², en las que explicaba cómo la Fiscalía había articulado sus compromisos en

¹¹ ICC-ASP/18/Res.6.

¹² Enviada a los Estados Partes y a todas las partes interesadas.

materia de indicadores de rendimiento; cómo se habían empleado dichos indicadores en la Fiscalía; y qué se planteaba la Fiscalía de cara al futuro.

27. Mientras que el informe de la Corte sobre indicadores clave de resultados marcaba un camino para los indicadores en el conjunto de la Corte, el plan estratégico de la Fiscalía formulaba una hoja de ruta para los indicadores de rendimiento en la Fiscalía. Esta hoja de ruta tenía como objetivo la mejora continua, dado que la Fiscalía necesitaba adaptarse y progresar a medida que evolucionaban las circunstancias. Para la mayoría de objetivos, la Fiscalía había elaborado una serie de indicadores en los que se recogían los elementos esenciales de los objetivos.

28. En cuanto a la presentación de informes ante las partes interesadas, se declaró que se había presentado el informe sobre la ejecución del plan estratégico anterior, para 2016-2018, al tiempo que la Fiscalía estaba ya aplicando el plan actual. Lo ideal sería que el informe sobre la evaluación del ciclo anterior se completase antes del comienzo del nuevo, con miras a facilitar información adicional relativa a los factores que repercuten en las decisiones estratégicas del nuevo plan. No obstante, no había tiempo entre el final de ciclo anterior y el inicio del nuevo plan, y los procesos se desarrollaron en paralelo. En el nuevo plan, se incorporan las lecciones principales antes de la publicación del informe de evaluación. En este sentido, sugirió que se racionalizaran las solicitudes de informes.

29. La Fiscalía tenía previsto examinar también los resultados obtenidos a través de los indicadores de rendimiento para evaluar cómo la Fiscalía había avanzado hacia los objetivos, ya sea anualmente o al final del ciclo. Por su parte, aún hacía falta trabajar en los indicadores clave cualitativos para contar con un resultado significativo y sólido.

30. Algunos Estados celebraron la ampliación de un enfoque más integrado de los planes estratégicos, así como el interés mostrado por la Corte para incluir más indicadores cualitativos. Señalaron que los indicadores cualitativos eran importantes para establecer el vínculo con recursos.

31. Se sugirió que, a pesar de que el índice de éxito en muchos indicadores de rendimiento dependía de factores externos, esto no debería ser óbice para su evaluación, y que la Corte debería estudiar qué se podría hacer para mitigar esos factores externos.

32. Algunos Estados recalcaron la importancia de una evaluación adecuada del desempeño del personal, así como de la representación geográfica y de género, y se sugirió que los Estados Partes y la Corte deberían seguir deliberando acerca de estos parámetros.

33. En respuesta a una pregunta relativa a la gestión de las decisiones sobre la asignación de recursos, el representante de la Fiscalía manifestó que, en algunos indicadores de rendimiento, era posible analizar situaciones concretas, tales como exámenes de pruebas, exámenes de planes de investigación, evaluación de fuentes. Estos no se realizaban en la Fiscalía en su conjunto, sino como parte de los equipos de evaluación.

34. De cara al futuro, la Fiscalía terminaría la elaboración de indicadores para todos los objetivos estratégicos en las esferas de interés incluidas en el plan estratégico y tendrían un vínculo con los indicadores de rendimiento concretos. El objetivo general era el de conectar de forma más completa el plan estratégico de la Fiscalía con el de la Corte en su conjunto, con miras a que la justificación de recursos pudiera vincularse claramente a los objetivos estratégicos. Además, la Corte pretendía analizar las recomendaciones que formulen los Expertos Independientes antes de elaborar los indicadores clave de resultados para el futuro.

35. Los Copresidentes propusieron que se mantuviera este punto en el programa del Grupo de Estudio. En deliberaciones ulteriores se incluirá el examen del informe final de la «Revisión de los Expertos Independientes de la Corte Penal Internacional y del Sistema del Estatuto de Roma», en el que se incluyen las siguientes recomendaciones sobre los indicadores de rendimiento:

- a) R144. Todos los Programas principales deberían elaborar indicadores clave de resultados concretos y cuantificables, en relación con los objetivos estratégicos definidos en los planes estratégicos de la Corte o del órgano correspondiente, con arreglo al modelo de la Secretaría.

- b) R145. La Corte debería aplicar la recomendación de la Auditoría Externa en cuanto al uso de indicadores clave de resultados en las propuestas de presupuesto y en los informes de ejecución presupuestaria.
- c) R146. Para evaluar la eficiencia de la Corte, debería recopilarse un informe en el que se presentaran datos brutos. Los datos han de presentarse de forma coherente, consistente y fácil de interpretar. El documento debería estar a disposición de los órganos de supervisión y de los Estados Partes. La recopilación y presentación de los datos deberían ser estandarizadas, con miras a facilitar la comparación a lo largo de varios años. El examen de los indicadores clave de resultados a partir de las lecciones extraídas debería tener en cuenta esta necesidad de estabilidad en los datos.
- d) R147. Para facilitar la comparación con otras organizaciones internacionales, incluidos otros tribunales y cortes internacionales, el Secretario debería entablar un diálogo con varias de estas instituciones y acordar el tipo de indicadores que se pueden monitorizar y compartir (por ejemplo, con otras cortes internacionales, la cantidad de días de uso de las salas; con otras organizaciones internacionales, la implicación del personal, bajas por enfermedad).
- e) R148. La evaluación de impacto de la Corte debería delegarse en asociados externos (organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, organizaciones internacionales/regionales), y debería abarcar indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Dichos esfuerzos podrían financiarse con contribuciones voluntarias.

C. Procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba

36. En su reunión del 5 de marzo de 2020, los Copresidentes señalaron que el asunto de las enmiendas a las Reglas de Procedimiento y Prueba (las «Reglas») era una cuestión de procedimiento, pero también relacionada con la evaluación de la eficiencia en la labor de la Corte. Recordaron que el procedimiento de enmiendas a las Reglas propuesto por los magistrados está recogido en la «Hoja de ruta sobre la revisión de los procedimientos penales de la Corte Penal Internacional»¹³.

37. La Hoja de ruta estableció cómo coordinar la labor del Grupo de Estudio con el Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas (el «Grupo de Trabajo»), y el Grupo de Estudio manifestó su deseo de proseguir con esta colaboración.

38. En la reunión, el jefe de gabinete de la Presidencia expuso el proceso de preparación y de examen de las propuestas de enmienda a las Reglas por parte de la Corte. Procedió a un repaso histórico e informó de la situación en que se encuentra la enmienda propuesta respecto de la regla 140 bis.

39. Los Copresidentes expresaron que el sistema actual desalentaba a la Corte de formular propuestas de enmienda. El Grupo de Estudio, así pues, decidió centrarse en dos ámbitos: 1) el proceso de la Hoja de ruta en el seno de la Corte, las actuaciones emprendidas por los Estados Partes en cuanto al resultado de dicho proceso, y la coordinación del Grupo de Estudio con el Grupo de Trabajo; y 2) el principio de consenso. Al formular sus observaciones, algunos Estados convinieron en que se trataba de una esfera en la que los Estados Partes no habían cumplido sus obligaciones de velar por la actualización de las Reglas.

40. Se expresó un cierto apoyo a la sugerencia de los Copresidentes de proceder a un caso piloto de enmienda de una regla como forma práctica de probar el sistema. Los Copresidentes reconocieron que era necesario detectar dónde se encuentran los problemas y de sondear en qué posición se sitúan los Estados Partes respecto de posibles soluciones. Algunas delegaciones recalcaron la importancia del tema y convinieron en que era necesario que la Asamblea obrara rápidamente por mejorar la eficiencia y la eficacia de la Corte.

41. Como resultado, el 9 de abril de 2020, los Copresidentes difundieron un documento conceptual acerca de cómo mejorar el procedimiento de enmiendas a las Reglas de

¹³ Informe de la Mesa concerniente al Grupo de Estudio sobre Gobernanza, ICC-ASP/12/37, anexo I.

Procedimiento y Prueba (*How to Improve the Procedure for Amending the Rules of Procedure and Evidence*), junto con un cuestionario, al que han respondido 19 Estados.

42. Los Copresidentes también habían contactado con los asociados del Grupo de Estudio, además de reunirse con el Presidente y el Secretario, así como con el coordinador del Grupo de Trabajo de La Haya, el Embajador Jens-Otto Horslund (Dinamarca), el coordinador del Grupo de Trabajo de Nueva York, el Embajador Michal Mlynár (Eslovaquia) y el presidente del Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas, el Embajador Juan Sandoval Meniolea (México). También se habían reunido con representantes de los Estados y del Grupo de Expertos Independientes.

43. Con motivo de su reunión del 14 de mayo de 2020, los Copresidentes recordaron que el documento conceptual y el cuestionario del 9 de abril versaban sobre la enmienda al procedimiento aplicado al estudio de la regla 140 bis (ausencia temporal de un magistrado: propuesta para la regla 140 bis), que había sido objeto de examen tanto por el Grupo de Estudio como por el Grupo de Trabajo en el decimotercer período de sesiones de la Asamblea, celebrado en 2014.

44. Tras la exposición del jefe de gabinete, algunos Estados expresaron su apoyo a los esfuerzos desplegados por los Copresidentes y los coordinadores para dar con formas de mejorar el procedimiento de enmiendas a las Reglas, incluido el proyecto piloto de la regla 140 bis.

45. Otros Estados manifestaron reservas acerca de este proyecto piloto y no estaban preparados para reabrir las deliberaciones sobre esta enmienda propuesta. Si bien algunos Estados se mostraban abiertos a nuevas ideas para avanzar y superar el bloqueo, consideraban que el Grupo de Estudio debería en primer lugar analizar cómo mejorar el procedimiento de enmiendas, en lugar de centrarse en la modificación de la regla en concreto.

46. Según una de las opiniones expresadas, este ejercicio debería acometerse con cautela, puesto que, de reavivarse el debate, este debería mantenerse en el seno del Grupo de Trabajo, dado que ya tenía ante sí la propuesta.

47. Otros Estados coincidieron con el análisis que hicieron los Copresidentes del bloqueo en el procedimiento de enmiendas y señalaron que era importante comprender el motivo de dicho punto muerto. Se indicó que no se exigía la práctica del consenso; se había interpretado como unanimidad, lo que daba lugar a la posibilidad de que una delegación se opusiera cuando había acuerdo sobre una propuesta. Algunos Estados se mostraban abiertos a plantearse mejoras en los métodos de trabajo. Otros expresaron su preferencia por mantener la práctica del consenso en la medida de lo posible.

48. Respecto de la relación con los Expertos Independientes, se adujo que resultaba útil estar en contacto con ellos para evitar cualquier tipo de solapamiento antes de examinar una enmienda.

49. En lo que atañe al Grupo de Trabajo, se sugirió mantener una discusión acerca de si debería situarse preferiblemente en La Haya, dado que las deliberaciones sobre las enmiendas deberían considerarse en su conjunto y no dividirse en función de si se modifican las Reglas o el Estatuto de Roma. De ubicarse en La Haya, tendría el valor añadido de la proximidad a la Corte. Se señaló, no obstante, que no todas las delegaciones estaban representadas en La Haya.

50. El Presidente del Grupo de Trabajo declaró que era necesario estudiar cómo superar el punto muerto, pero que había dos factores pertinentes: la gran intensidad de recursos relacionados con las enmiendas, así como el elevado umbral necesario para la aprobación. Era menester servirse de todas las herramientas posibles para hallar una solución. El enfoque de consenso era una meta, pero no debería constituir un obstáculo para el cambio. Con respecto al proyecto piloto, el Grupo de Trabajo estaba dispuesto a analizarlo si así lo solicitaba el Grupo de Estudio.

51. El representante del coordinador del Grupo de Trabajo de Nueva York manifestó en nombre propio que la actualización de las Reglas era un tema importante porque con procedimientos actualizados se velaba por que la Corte pudiera desempeñar su cometido de forma eficaz y eficiente. La iniciativa del proyecto piloto resultaba, por tanto, muy oportuna y se adecuaba bien al proceso de revisión.

52. En nombre de los Expertos Independientes, Lord Iain Bonomy expresó que consideraban que este tema requería su atención, aunque el Grupo de Estudio debería tomar la iniciativa. Añadió que lo cierto era que ningún tribunal podría soportar una obstrucción que le impidiera acelerar sus actuaciones en aras de las víctimas y de la lucha contra la impunidad. Los Expertos, por consiguiente, pensaban que este tema era de suma urgencia.

53. Los Copresidentes apuntaron que, respecto de la relación entre el Grupo de Estudio y el Grupo de Trabajo, se entendía que el Grupo de Estudio se dedicaría a los aspectos de procedimiento. El Embajador Walker-Nederkoorn recordó que, cuando se negociaron las Reglas, los delegados estaban sometidos a unos plazos y que su interpretación fue que las Reglas se modificarían a la luz de la experiencia recabada y de la práctica.

54. Con respecto al fondo de la enmienda, se daba por sentado que competía al Grupo de Trabajo.

55. En cuanto al tema del consenso, si bien la importancia de alcanzar el consenso es de sobra conocida, los Estados, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 51 del Estatuto, habían acordado que las enmiendas se aprobarían por mayoría de dos tercios de la Asamblea. El Copresidente señaló que, en la práctica actual, los Estados Partes habían neutralizado esta disposición.

56. En su reunión del 10 de julio, el Embajador Walker-Nederkoorn presentó un borrador de informe provisional del Grupo de Estudio sobre la vía para mejorar el procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba (*A way forward to improve the procedure for amending Rules of Procedure and Evidence*), con fecha de 24 de junio de 2020.

57. Los Copresidentes sugirieron una forma de mejorar el procedimiento de enmienda de las Reglas, combinando la práctica de los Estados respecto de las enmiendas y el procedimiento establecido en el artículo 51 del Estatuto de Roma. La práctica de los Estados incluiría las funciones del Grupo de Estudio y del Grupo de Trabajo, la búsqueda del consenso en un plazo razonable y la aprobación por votación en la Asamblea, de no alcanzarse el consenso.

58. Algunos Estados Partes expresaron su agradecimiento por el borrador de informe provisional y coincidieron con la descripción general de la situación actual que se recoge en él.

59. Respecto del consenso, algunos Estados consideraban que, si bien era lo ideal, no debería desembocar en la falta de actuación, y que la reforma del proceso podría impulsar el consenso. Además, se podrían combinar los procedimientos, sin escatimar esfuerzos por alcanzar el consenso y recurriendo a la votación en virtud del artículo 51 del Estatuto como último recurso.

60. Los Copresidentes mencionaron que era menester deliberar acerca de la norma para tomar de decisiones en este momento porque la práctica del consenso había desembocado en un punto muerto. Los encargados de redactar las Reglas preveían que estas se modificarían en función de la experiencia recabada y de la práctica, tal y como se recoge en el artículo 51. Las enmiendas a las Reglas son habituales en otros tribunales penales internacionales y en el ámbito nacional.

61. Ante una consulta relativa a quién decidiría que no se daba el consenso en el Grupo de Estudio, los Copresidentes explicaron que cuando los Presidentes del Grupo de Estudio tuvieran la sensación de que no existía la posibilidad de concitar el apoyo de una mayoría de dos tercios, no transmitirían la enmienda al Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo evaluaría en ese caso el nivel de apoyo y decidiría si cabe elevar las enmiendas a la Asamblea.

62. Los Copresidentes recordaron que se habían propuesto enmiendas previas por parte de la Corte tras un dilatado examen interno y que algunas no se habían aprobado en la Asamblea. Dos grupos, el Grupo de Estudio y el Grupo de Trabajo, deliberaban sobre las enmiendas y se explicó que el bloqueo podría ser de naturaleza política.

63. La vía que se proponía era de procedimiento; es decir, dar con una forma de combinar el consenso con la mayoría de dos tercios recogida en el artículo 51 del Estatuto de Roma. Una vez hubieran estudiado todos los comentarios y recibido todas las observaciones, decidirían qué medidas emprender a continuación. El Grupo de Estudio trataría de avenirse

a la Hoja de ruta en la medida de lo posible y revisaría el borrador de informe provisional a la luz de los comentarios recabados.

64. Los Copresidentes propusieron que se mantuviera este asunto en el programa del Grupo de Estudio. En deliberaciones ulteriores se examinaría el informe final de la «Revisión de Expertos Independientes de la Corte Penal Internacional y del Sistema del Estatuto de Roma», en el que se incluyen las siguientes recomendaciones acerca del procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba:

- a) R381. Debería introducirse una enmienda al párrafo 2 del artículo 51 del Estatuto de Roma para que un magistrado, el Fiscal, la Oficina de Defensa o cualquier Estado Parte pueda proponer cambios en las Reglas de Procedimiento y Prueba, y de modo que cualquier enmienda entrara en vigor si contara con el apoyo de una mayoría absoluta de los magistrados en reunión plenaria convocada previa notificación de la propuesta. Tendría efecto inmediato. Hasta que dicha enmienda entrara en vigor, la Asamblea debería votar las enmiendas a las Reglas de Procedimiento y Prueba por mayoría de dos tercios, en lugar de por consenso, en consonancia con las disposiciones recogidas en el párrafo 2 del artículo 51.
- b) R382. Toda propuesta debería comunicarse al Fiscal y al Secretario en un plazo razonable antes de la reunión plenaria para que formulen sus observaciones.
- c) R383. Al adoptar cualquier propuesta, se debería exigir que los magistrados garanticen y certifiquen a tal efecto que la enmienda no es incompatible con las disposiciones recogidas en el Estatuto de Roma ni con el derecho de los acusados que comparecen ante la Corte a un juicio justo y rápido.
- d) R384. Una vez aprobada, la enmienda debería comunicarse a los Estados Partes para que formulen sus observaciones y permanecería en vigor de no haber objeciones por parte de una mayoría de Estados Partes en un plazo de seis meses.

D. Gestión de las transiciones en la judicatura

65. En la reunión del 5 de marzo de 2020, los Copresidentes recordaron que el tema 2.9 de la Matriz se refería al debate sobre la gestión de las transiciones en la judicatura para su examen por parte del Grupo de Estudio y del Grupo de Trabajo. En la Matriz se apuntaba a una posible medida, a saber: elaborar y aplicar procedimientos claros y firmes para gestionar las transiciones en la judicatura, tales como el uso de magistrados suplentes, estrategias de traspaso, etc.

66. El jefe de gabinete de la Presidencia presentó el informe de los magistrados de la Corte sobre la gestión de las transiciones en la judicatura (*Report of the Judges of the Court on Managing Transitions in the Judiciary*), con fecha de 30 de enero de 2020. El informe resultó de las deliberaciones mantenidas en el retiro de los magistrados de octubre de 2019. Se recordó que cada tres años expira el mandato de un tercio de los magistrados y que, en años anteriores, hubo que ampliar el tiempo de servicio de algunos magistrados hasta la finalización de un juicio. El jefe de gabinete señaló que dichas ampliaciones tenían ramificaciones y repercusiones presupuestarias, así como en el uso de magistrados recién elegidos.

67. El jefe de gabinete explicó que había tres disposiciones pertinentes a las transiciones en la judicatura, a saber: 1) párrafo 10 del artículo 36 del Estatuto de Roma, en el que se establece la obligatoriedad de que el magistrado de una audiencia siga en funciones hasta el término de la audiencia de una causa; 2) párrafo 4 del artículo 39, en el que se prohíbe que un magistrado que haya participado en la etapa preliminar forme parte de la sala de audiencias en la que se conoce de la misma causa; y 3) párrafo 1 del artículo 74, en el que se exige la presencia física de todos los magistrados en todas las etapas del juicio.

68. Informó al Grupo de Estudio de que varias Presidencias habían emprendido medidas para abordar la gestión de las transiciones 1) no aplicando el párrafo 10 del artículo 36 del Estatuto de Roma en la etapa preliminar o ampliando el mandato de un magistrado para las actuaciones de reparación; 2) no asignando un magistrado cuyo mandato restante es breve a

una sala de audiencias; 3) asintiendo a la solicitud de un magistrado que no deseara desempeñar sus funciones a tiempo completo; e 4) introduciendo plazos límite para dictar decisiones y sentencias en las actuaciones preliminares, de primera instancia y de apelaciones. Explicó que no se había recurrido a la opción de servirse de magistrados sustitutos, dado que un magistrado sustituto no puede participar en las deliberaciones y no se consideraba que fuera un uso eficiente de recursos en un tribunal con pocos magistrados.

69. Mencionó que el sistema del Estatuto de Roma no cuenta con medidas para lidiar con los desafíos que plantea la gestión de las transiciones similares a las que se contemplan en el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia, tales como el nombramiento de magistrados *ad litem* (artículo 13 ter 2) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia) y el nombramiento de magistrados sustitutos (regla 15 bis C) y D) de las Reglas de Procedimiento y Prueba del Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia).

70. Al formular sus observaciones, algunos Estados manifestaron que el marco jurídico vincula a los Estados Partes y a la Corte, así como que el informe había definido algunos puntos de partida potenciales para abordar la cuestión del ejercicio de los magistrados, que podría ser objeto de deliberaciones ulteriores en el Grupo de Estudio. Ciertos Estados convinieron en que el asunto debería tratarse desde una perspectiva de procedimiento y sustantiva, y en que los Estados deberían contemplar todas las opciones, incluida la modificación del Estatuto de Roma, de ser necesario, para mejorar la eficiencia de la Corte. Se adujo que los Estados deberían seguir explorando alternativas en cuanto a las transiciones de la judicatura, dado que este asunto entronca con la eficiencia de la judicatura.

71. Los Copresidentes apuntaron a la pertinencia del proceso de Revisión, que debería estar presente en la labor del Grupo de Estudio. Si bien el informe en esta materia no era concluyente, aportaba elementos de debate y de colaboración importantes. De cara al futuro, el Grupo de Estudio debería tratar de explorar todas las vías, examinando el tema de modo que se logren un resultado positivo y recomendaciones que conciten el apoyo político de los Estados Partes.

72. Los Copresidentes propusieron que se mantuviera este punto en el programa del Grupo de Estudio. En deliberaciones ulteriores se incluirá el examen del informe final de la «Revisión de los Expertos Independientes de la Corte Penal Internacional y del Sistema del Estatuto de Roma», en el que se recogen las siguientes recomendaciones acerca de las transiciones en la judicatura:

- a) R214. Debería modificarse el Estatuto de Roma con miras a disponer la asignación de un Magistrado sustituto para permitir que continúe un juicio una vez que el Magistrado sustituto certifique que se ha familiarizado con el expediente de las actuaciones.
- b) R215. Cuando la carga de trabajo de la Corte alcance un punto en el que no se pueda asignar un Magistrado sustituto de entre los 18 elegidos de forma ordinaria, la Asamblea de los Estados Partes debería contemplar la aplicación del párrafo 2 del artículo 36 y elegir uno o más magistrados para tal fin.

III. Siguiendo pasos

73. Respecto de los siguientes pasos del Grupo de Estudio, el Presidente y los coordinadores señalaron que el informe final de la revisión de los Expertos Independientes incluía recomendaciones relativas a la labor del Grupo de Estudio y que abarcaban un amplio abanico de asuntos, tales como la gobernanza unificada, la elección del Secretario y del secretario adjunto, los indicadores de rendimiento, la eficiencia del proceso judicial, la gestión de las transiciones en la judicatura, junto con el desarrollo de las Reglas de Procedimiento y Prueba.

74. El Presidente y los coordinadores manifestaron que la creación de un mecanismo de facilitación y su cuidadoso examen posterior, así como la aplicación de esas recomendaciones, requerirán probablemente una cantidad de tiempo considerable, durante el que Grupo de Estudio debería poder proseguir su labor, consolidando los avances ya realizados.

75. Así pues, el Presidente y los coordinadores proponen que el Grupo de Estudio siga examinando los asuntos incluidos en el presente informe, conscientes de las recomendaciones formuladas por los Expertos Independientes y en estrecha colaboración con la Corte y otros órganos subsidiarios y mecanismos creados por la Asamblea con miras a evitar duplicaciones.

IV. Recomendaciones

76. El Grupo de Estudio somete, por conducto de la Mesa, a la consideración de la Asamblea las siguientes recomendaciones:

A. Para su inclusión en la resolución general:

La Asamblea de los Estados Partes,

1. *Acoge con beneplácito* la continuación del diálogo estructurado entre los Estados Partes y la Corte, con miras a fortalecer el marco institucional del sistema del Estatuto de Roma y a mejorar la eficiencia y la eficacia de la Corte, al tiempo que se preserve su plena independencia judicial;
2. *Toma nota* del informe de la Mesa concerniente al Grupo de Estudio sobre Gobernanza¹⁴, en el que se examinan los siguientes asuntos: la elección del Secretario, los indicadores de rendimiento, el procedimiento de enmienda a las Reglas de Procedimiento y Prueba, y la gestión de las transiciones de la judicatura;
3. *Amplía* un año más el mandato del Grupo de Estudio, establecido en la resolución ICC-ASP/9/Res.2 y ampliado en las resoluciones ICC-ASP/10/Res.5, ICC-ASP/11/Res.8, ICC-ASP/12/Res.8, ICC-ASP/13/Res.5, ICC-ASP/14/Res.4, ICC-ASP/15/Res.5, ICC-ASP/16/Res.6, ICC-ASP/17/Res.5 y ICC-ASP/18/Res.6;
4. *Celebra* la labor continuada de la Corte en el ámbito de los indicadores de rendimiento como herramienta importante en el desempeño de sus funciones;
5. *Alienta* a la Corte a que prosiga su tarea en 2021 respecto del desarrollo de una práctica común, especialmente en lo que respecta a los indicadores de rendimiento;
6. *Toma nota* del informe final sobre la «Revisión de los Expertos Independientes de la Corte Penal Internacional y el Sistema del Estatuto de Roma», con fecha de 30 de septiembre de 2020, elaborado por los Expertos Independientes, y *toma nota* de que el Grupo de Estudio sobre Gobernanza examinará las recomendaciones pertinentes a su cometido, incluidas las relativas al procedimiento de enmienda de las Reglas de Procedimiento y Prueba; los indicadores de rendimiento; la gestión de las transiciones en la judicatura; y la elección del Secretario.

B. Para su inclusión en los mandatos adjuntos a la resolución general:

Con respecto al **Grupo de Trabajo sobre Gobernanza,**

- (a) *invita* a la Corte a seguir entablando un diálogo estructurado con los Estados Partes con miras a fortalecer el marco institucional del sistema del Estatuto de Roma y a mejorar la eficiencia y la eficacia de la Corte, al tiempo que se preserve su plena independencia judicial;
- (b) *alienta* a la Corte a seguir comunicando al Grupo de Estudio cualquier novedad sobre la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos;
- (c) *reconoce* que es importante evitar duplicaciones e *invita* al Grupo de Estudio a cooperar estrechamente con la Corte, los órganos subsidiarios y otros mecanismos creados por la Asamblea en el examen y aplicación de las recomendaciones de los Expertos Independientes relacionadas con temas de gobernanza;

¹⁴ ICC-ASP/19/21.

(d) *solicita* al Grupo de Estudio sobre Gobernanza que examine los siguientes asuntos enumerados en la Matriz, teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes formuladas por los Expertos Independientes, y que informe al respecto en el vigésimo período de sesiones de la Asamblea:

- i) 1.4 Elección del Secretario;
 - ii) 1.8. Indicadores de rendimiento;
 - iii) 1.13. Procedimiento de enmienda a las Reglas de Procedimiento y Prueba; y
 - iv) 2.9. Gestión de las transiciones en la judicatura.
-