



Asamblea de los Estados Partes

Distr.: general
22 de noviembre de 2011

ESPAÑOL
Original: inglés

Décimo período de sesiones

Nueva York, 12 a 21 de diciembre de 2011

Informe de la Mesa sobre el Mecanismo de Supervisión Independiente

Nota de la Secretaría de la Asamblea

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 de la resolución ICC-ASP/9/Res.5, de 10 de diciembre de 2010, la Mesa de la Asamblea de los Estados Partes presenta el informe sobre el Mecanismo de Supervisión Independiente para que lo examine la Asamblea. El presente informe refleja el resultado de las consultas oficiosas celebradas por el Grupo de Trabajo de la Mesa de La Haya con la Corte.

I. Antecedentes

1. Este informe se presenta en cumplimiento del mandato dado a los facilitadores, Sr. Cyril Borlé (Canadá) y Sra. Nataša Šebenik (Eslovenia), sobre el tema del Mecanismo de Supervisión Independiente (el “Mecanismo”) tras su nombramiento por la Mesa de la Asamblea de los Estados Partes (la “Asamblea”) en su reunión celebrada el 1 de febrero de 2011.
2. En su octavo período de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución ICC-ASP/8/Res.1, en la que decidió establecer un mecanismo de supervisión independiente de conformidad con el párrafo 4 del artículo 112 del Estatuto de Roma. Se decidió que la capacidad investigativa profesional independiente se implementaría de forma inmediata, en tanto que los elementos de inspección y evaluación se pondrían en operación con sujeción a una decisión posterior de la Asamblea.
3. En su noveno período de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución ICC-ASP/9/Res.5, en la que decidió que la función de investigación del Mecanismo se desarrollaría de conformidad con las disposiciones del anexo a esa resolución (el mandato operacional), y decidió además que la Mesa prepararía un informe sobre la operatividad de la función de investigación del Mecanismo y sobre la operación de las funciones de inspección y evaluación dentro del mecanismo de supervisión, incluido el mandato y las consecuencias financieras pertinentes, con miras a una decisión sobre su adopción en el próximo período de sesiones de la Asamblea.
4. En la resolución ICC-ASP/9/Res.5 también se invitaba a la jefa temporal a que continuara trabajando sobre el desarrollo de las funciones, reglamentos, reglas, protocolos y procedimientos de la función de investigación del Mecanismo y los presentara a la Asamblea para su aprobación. Se invitaba asimismo a la Corte a continuar colaborando con la jefa temporal en las enmiendas a los instrumentos jurídicos existentes con miras a la adopción, en el próximo período de sesiones de la Asamblea, de todas las enmiendas necesarias para la plena operatividad de la función de investigación del Mecanismo.

5. La Mesa decidió que el asunto del Mecanismo se debería seguir discutiendo en 2011 en el seno del Grupo de Trabajo de La Haya. El Grupo de Trabajo discutió el Mecanismo en sus reuniones de los días 29 de marzo, 11 de mayo, 7 de Julio, 8 de septiembre, 27 de octubre y 9 de noviembre de 2011. El Mecanismo también fue objeto de consultas oficiosas del Grupo de Trabajo de La Haya celebradas los días 23 de marzo, 13 de abril, 30 de mayo, 16 de junio, 23 de junio, 30 de junio, 14 de julio, 13 de octubre, 24 de octubre, 27 de octubre, 3 de noviembre y 8 de noviembre de 2011.

II. Contratación de la jefa temporal y del jefe del Mecanismo

6. En su reunión del 12 de abril de 2010, la Mesa dio su aprobación a la adscripción de la Sra. Beverly Ida Mulley (Australia) de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (la "OIOS") para actuar en capacidad de jefa temporal del Mecanismo por un período de un año de duración. La Sra. Mulley asumió sus funciones el 19 de julio de 2010, partiendo el 18 de Julio de 2011, al concluir su contrato.

7. El 19 de octubre de 2010, la Mesa nombró un grupo de selección para ocuparse de los trámites de contratación del jefe del Mecanismo con miras a contar con un candidato para cuando concluyera el contrato de la jefa temporal. El 10 de mayo de 2011, el grupo de selección concluyó el proceso de selección, recomendando a la Mesa el nombramiento del Sr. Ben Swanson (Reino Unido) como jefe permanente del Mecanismo. Lamentablemente, el Sr. Swanson rehusó la oferta debido a sus circunstancias personales. Posteriormente, el grupo de selección volvió a considerar a la totalidad de los candidatos originales y la Mesa, previa recomendación del grupo de selección, efectuó una oferta a la Sra. Madeline Schwartz (Canadá) el 15 de julio de 2011. Sin embargo, ella tampoco estuvo en condiciones de aceptar la oferta debido a sus circunstancias personales.

8. Posteriormente, el 4 de agosto de 2011 la Mesa encargó al grupo de selección que considerase, a modo de proceso de selección agilizado, la contratación de un jefe temporal del Mecanismo, continuando su consideración del asunto a más largo plazo del jefe del Mecanismo.

9. El 30 de agosto de 2011, previa recomendación del grupo de selección, el Presidente de la Asamblea pidió a la Secretaria que procediera a la contratación de la Sra. Kristina Carey (Estados Unidos de América) como jefa temporal del Mecanismo. La Sra. Carey ha aceptado la oferta, y está previsto que asuma sus funciones oficialmente el 21 de noviembre de 2011. No obstante, cabe señalar que la Sra. Carey ha dado su acuerdo a prestar asistencia en el ínterin a la facilitación del Mecanismo, y ha participado en reuniones del Grupo de Trabajo de La Haya.

10. Por lo que respecta al jefe permanente del Mecanismo, está previsto que el grupo de selección rinda informe a la Mesa antes del décimo período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes.

III. Operatividad de la función de investigación del Mecanismo

A. Manual de procedimientos del Mecanismo

11. En cumplimiento del mandato expuesto más arriba, el Mecanismo elaboró un Manual de procedimientos en el que se especificaban las directrices relativas a los aspectos técnicos de las investigaciones, que el Mecanismo habrá de utilizar en su desempeño de la función de investigación con arreglo al mandato que se le dio en la resolución ICC-ASP/9/Res.5. Está disponible en la extranet de la Asamblea en su versión más reciente, fechada el 4 de Julio de 2011¹.

¹ <https://extranet.icc-cpi.int/asp/ASP10session/default.aspx>.

12. La redacción de este Manual corrió a cargo de la jefa temporal, en consulta con distintos puntos focales en el seno de la Corte, entre ellos los representantes del Consejo del Sindicato del Personal y el grupo de trabajo jurídico interinstitucional, en el que participaban representantes de los tres órganos de la Corte. Para alguno de sus aspectos (que están claramente identificados) no existe aún un acuerdo unánime, si bien éstos son en su mayoría de índole administrativa y están a la espera de procesos de la Corte. Entre ellos se incluyen las definiciones de la explotación sexual y el abuso sexual, el hostigamiento, la discriminación, las enmiendas de la Corte a los términos y condiciones uniformes de aplicación a contratistas y proveedores, y las modificaciones de las disposiciones administrativas y reglas y normas de la Corte que persiguen la armonización de los procedimientos con el Mecanismo.

13. Lo que es más fundamental, en las consultas del Grupo de Trabajo se puso de manifiesto que los distintos Estados Partes tenían interpretaciones divergentes del significado de la expresión “de oficio” (párrafos 20 a 25 del anexo de la resolución ICC-ASP/9/Res.5, en adelante el Mandato operativo), que hace referencia a la forma en que se pueden iniciar las investigaciones del Mecanismo y si cabe la posibilidad de recurrir a un tercero con experiencia judicial o procesal.

a) Según la interpretación del Mecanismo, el Consejo del Sindicato del Personal y varios Estados Partes, el Mandato operativo prevé una metodología de “triple enfoque” para el inicio de las investigaciones por el Mecanismo: mediante la recepción de todos los informes de falta de conducta o falta de conducta grave (párrafos 3 y 18 del Mandato operativo); o respondiendo a una petición por los jefes de los órganos (párrafo 14 del Mandato operativo); o mediante la actuación “de oficio” en el inicio de una causa (es decir, en ausencia de una petición o de la recepción de un informe o una denuncia), que estaría sujeta a la decisión de un tercero en caso de desacuerdo entre el jefe del Mecanismo y el jefe de un órgano en cuanto a si la investigación iniciada de oficio socavaría la independencia judicial o procesal (párrafos 20 a 25 del Mandato operativo); y

b) La Fiscalía y algunos otros Estados Partes han interpretado que el Mandato operativo prevé una metodología de “doble enfoque” para el inicio de investigaciones por el Mecanismo. Uno de estos enfoques sería la petición por los jefes de los órganos (párrafo 14 del Mandato operativo), mientras que el inicio de las investigaciones en todos los demás supuestos, en ausencia de una petición por los jefes de los órganos, constituiría una investigación “de oficio” del Mecanismo, que estaría sujeta a la decisión de un tercero en el supuesto de desacuerdo entre el jefe del Mecanismo y el jefe de un órgano en cuanto a si el inicio de esa investigación socavaría la independencia judicial o procesal (párrafos 20 a 25 del Mandato operativo). Con arreglo a esta interpretación, el párrafo 18 constituye un requisito de notificación, y cualquier investigación por el Mecanismo de una reclamación recibida sería considerada como una actuación “de oficio” que se podría remitir a un tercero independiente.

14. Durante una reunión celebrada en junio de 2011, la Secretaría y la Presidencia manifestaron que podrían aceptar la interpretación basada en un “triple enfoque”, sin perjuicio de las novedades que pudieran surgir durante las discusiones.

15. La Fiscalía ha elaborado sendos documentos fechados el 5 de agosto de 2011 y el 12 de octubre de 2011, destinados a aclarar su interpretación del significado de la expresión “de oficio” en la resolución ICC-ASP/9/Res.5. La Fiscalía consideraba que el “triple enfoque” soslaya la resolución y carece de base legal en el Estatuto. En opinión de la Fiscalía, la función supervisora de la Asamblea debería guardar concordancia con el Estatuto, a tenor del cual el Fiscal rinde cuentas a la Asamblea pero es independiente y el personal de la Fiscalía únicamente rinde cuentas al Fiscal, y no a la Asamblea o sus órganos subsidiarios.

16. El Consejo del Sindicato del Personal también preparó un documento, fechado el 26 de octubre de 2011, con miras a aportar sus observaciones respecto del Manual de procedimientos y aclarar su interpretación del significado de la expresión “de oficio” en la resolución ICC-ASP/9/Res.5. Además de manifestar su apoyo por la metodología de “triple enfoque”, el documento consideraba ciertos asuntos relacionados con la necesidad de protección de los denunciantes internos y una política de protección ante las represalias, el derecho de un sospechoso a contar con apoyo jurídico, la dotación de personal del

Mecanismo, la transparencia y publicidad de las recomendaciones del Mecanismo y unos plazos adecuados para el proceso de investigación.

17. En las discusiones oficiosas del Grupo de Trabajo que tuvieron lugar a lo largo del año se puso de manifiesto que no era posible alcanzar un consenso en cuanto a los asuntos citados.

18. Dada la ausencia de un consenso en cuanto a la interpretación del Mandato operativo, y considerando su incidencia en la cuestión fundamental de optar por un procedimiento para abordar la presentación de denuncias, el Grupo de Trabajo decidió que no sería prudente someter el Manual de procedimientos a la Asamblea en su décimo período de sesiones, y decidió también invitar a la jefa temporal, y al jefe cuando se produjera su nombramiento, a continuar el trabajo relacionado con el Manual de procedimientos con miras a alcanzar un consenso con toda la celeridad practicable. En particular, se ha de acordar un procedimiento que haga posible la presentación de denuncias respetando tanto la independencia del Mecanismo, tal como se prescribe en el párrafo 4 del artículo 112 del Estatuto de Roma y en el párrafo 12 del Mandato operativo, como la independencia judicial y procesal, tal como se prescribe en el Estatuto de Roma, en los artículos 40 1) y 42 1) y 2).

19. Se alcanzó el consenso de que, dada la creciente interconexión de los temas que se discuten en cuanto a la plena operatividad del Mecanismo, y dadas también las distintas medidas e inquietudes que se han de abordar según el alcance y los procedimientos que se elijan para cada función, sería más eficaz que la operatividad del Mecanismo se iniciara cuando se haya alcanzado un acuerdo global en cuanto a las modalidades de operación de las tres funciones, a saber, investigación, inspección y evaluación, tomando en cuenta las consecuencias de una política contra las represalias y de protección de los denunciantes internos.

20. El Grupo de Trabajo también opina que tiene cierta medida de justificación moral permitir que los futuros funcionarios elegidos y el jefe del Mecanismo, una vez se produzca su nombramiento, efectúen sus aportaciones a los futuros debates sobre estos asuntos, en particular en lo que respecta a la presentación de las denuncias.

B. Enmiendas a los instrumentos jurídicos existentes de la Corte

21. La primera jefa temporal del Mecanismo determinó que para que el Mecanismo pudiera aplicarse plenamente a los funcionarios elegidos sería preciso enmendar la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba² y el capítulo 8 del Reglamento de la Corte³ en objeto de que el Mecanismo pudiera realizar las funciones de investigación de las denuncias de faltas de conducta de los funcionarios elegidos. Con respecto a los contratistas, habría que introducir leves enmiendas en los Standard Terms and Conditions of Contractors/Consultants (Términos y Condiciones Uniformes de los Contratistas y Consultores) para asegurar que éstos se sometieran a investigaciones debidamente autorizadas por el Mecanismo, junto con prescripciones adicionales que reflejen una tolerancia cero de la explotación y el abuso sexual cometidos por personas contratadas por la Corte. También se habrá de enmendar el Estatuto del Personal para reflejar la obligación del personal de cooperar con las investigaciones debidamente autorizadas del Mecanismo.

22. La primera jefa temporal del Mecanismo, en consulta con la Corte, elaboró una versión enmendada de la regla 26 que, en principio, parecía haber logrado un consenso. No obstante, hasta tanto se llegue a un acuerdo en relación con la redacción final del Manual de procedimientos sería prematuro finalizar la redacción de la regla 26. Esta redacción final de la regla 26 formará parte del conjunto exhaustivo de medidas que se prevé presentar a la Asamblea en su undécimo período de sesiones.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, primer período de sesiones, Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002 (ICC-ASP/1/3 y Corr.1), parte II.A.*

³ Reglamento de la Corte, ICC-BD/01-01-04.

IV. Operatividad de las funciones de inspección y evaluación del Mecanismo

A. Estudio de evaluación de la eficacia

23. En su noveno período de sesiones, la Asamblea acogió con satisfacción la decisión de la Mesa de encargar un estudio de evaluación de la eficacia (el “estudio”) de los mecanismos de supervisión de la Corte como paso hacia una decisión sobre la operatividad de las funciones de inspección y evaluación del Mecanismo, como quedó reflejado en el párrafo 6 de la resolución ICC-ASP/9/Res.5. Además, la Asamblea decidió que la Mesa preparase un informe sobre la operatividad de las funciones de inspección y evaluación dentro del Mecanismo, incluido el mandato, las cuestiones de personal y las consecuencias financieras pertinentes, con miras a una decisión sobre su adopción en el próximo período de sesiones de la Asamblea, como quedó reflejado en el párrafo 7 de esa resolución. En su segunda reunión, el 1 de febrero de 2011, la Mesa confirmó su decisión respecto del estudio que habría de realizar la División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (la “IAD/OIOS”).

24. Los expertos de la IAD/OIOS realizaron una misión de planificación en La Haya los días 14 y 15 de diciembre de 2010 y una misión de trabajo sobre el terreno los días 11 a 14 de abril de 2011. El 13 de abril de 2011, los expertos presentaron al Grupo de Trabajo de La Haya su plan de trabajo y el marco para el estudio. El estudio tenía por objeto identificar las garantías de cobertura, contrastándolas con los riesgos fundamentales para el logro de los objetivos de la Corte, e identificar posibles deficiencias o solapamientos, si los hubiera, centrándose específicamente en las funciones de inspección y evaluación de la supervisión. El informe sobre el estudio de evaluación de la eficacia en la Corte Penal Internacional se presentó el 25 de mayo de 2011.

25. Los expertos de la IAD/OIOS determinaron que el marco de gestión de riesgos de la Corte data del año 2006. En 2008, la Corte llevó a cabo un ejercicio exhaustivo de gestión de riesgos cuyo resultado fue la identificación por la Corte de siete riesgos estratégicos, bajo los cuales se establecieron 22 zonas prioritarias de riesgo. La Corte aún está por desarrollar un marco formal de control interno que dé apoyo a su proceso de gestión de riesgos. Entre las entidades de supervisión independiente se incluyen la Oficina de Auditoría Interna de la Corte, los Auditores Externos (en la actualidad la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) y el Mecanismo, para la función de investigación (que aún no está en estado de operatividad). Los expertos de la IAD/OIOS determinaron que en la Corte existen algunas funciones de inspección y evaluación, pero que no se desarrollan de forma sistemática o estructurada. Algunos de los tipos de trabajo de los que cabría considerar que incorporan algunos elementos escasos de inspección y evaluación los realizan el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Supervisión de los locales permanentes, la Oficina de Auditoría Interna y los Auditores Externos.

26. Las principales deficiencias identificadas por los expertos de la IAD/OIOS en la cobertura de la Corte se correspondían al apoyo de los interesados (evaluación); la calidad de los procesos judiciales y administrativos (evaluación, inspección y auditoría interna); la independencia y la interdependencia de los órganos (evaluación), y los locales permanentes (evaluación y auditoría interna). Existen otros desfases de menor cuantía en las áreas de credibilidad de la Corte, continuidad de las operaciones, y seguridad de los funcionarios y los testigos.

27. Los expertos de la IAD/OIOS solo identificaron pequeños solapamientos en los mandatos y el alcance del trabajo de las funciones de supervisión independiente, pero señalaron que el proyecto de los locales permanentes es un proyecto singular que comporta un riesgo considerable, y que es fundamental asegurar la garantía de cobertura permanente de este proyecto hasta su conclusión. Los expertos de la IAD/OIOS también señalaron la conveniencia de contar con un auditor de la construcción especializado y de dotar a la Oficina de Auditoría Interna de fondos para consultores, que prestarían asistencia en aquellas auditorías o evaluaciones que requieran habilidades y conocimientos específicos (por ejemplo, en tecnología de la información y asuntos jurídicos).

28. Los expertos de la IAD/OIOS recomendaron que la Corte recomendase a la Asamblea, para su consideración, un nivel apropiado de tolerancia a los riesgos para cada uno de los riesgos significativos, con el fin de asistir en la determinación del nivel y el tipo de control y garantías internas deseables (recomendación 2). La Corte debería velar por que existan mecanismos para los siguientes fines:

a) permitir a la Secretaria obtener garantías tanto de la totalidad de los programas principales de la Corte como respecto del trabajo realizado por las funciones de supervisión a efectos de que los sistemas de control financiero son adecuados y funcionan con eficacia; y

b) velar por que todos los programas principales puedan proporcionar las garantías necesarias para la declaración de control interno respecto de los sistemas de control subyacentes bajo todos los riesgos significativos de la Corte (recomendación 3).

29. Asimismo, los expertos de la IAD/OIOS recomendaron que la Corte considerase la posibilidad de establecer una función de seguimiento y evaluación centralizada para toda la Corte, y elaborar una política de evaluación para ayudar a incorporar en todos los programas y proyectos los procesos de seguimiento y evaluación en el contexto de la gestión basada en los resultados (recomendación 5), que la Corte velara por que el sistema de seguimiento de las recomendaciones esté vinculado al marco de control interno y la gestión de los riesgos de la Corte (recomendación 8) y que el Comité de Supervisión de los locales permanentes considerase la posibilidad de elaborar un estudio de evaluación de la eficacia independiente para los riesgos relativos a los locales permanentes (recomendación 7).

30. Además, los expertos de la IAD/OIOS recomendaron que la Asamblea considerase la posibilidad de ampliar el alcance del trabajo del grupo de estudio sobre la gobernanza de manera que incluyera un examen de los órganos existentes que se ocupan de la gobernanza externa, con miras a velar por que sus mandatos estén claramente determinados y no se solapen (recomendación 1). Por añadidura, recomendaron que la Asamblea considerase la posibilidad de establecer una función de riesgo y cumplimiento, de alto nivel, para facilitar la gobernanza y gestión eficaz y eficiente de los riesgos significativos de la Corte, así como unos mecanismos afines de garantía y control interno (recomendación 4). La Asamblea también podría considerar ampliar la capacidad de las funciones de supervisión de la auditoría interna, la inspección y la evaluación, con miras a eliminar las deficiencias en las garantías de cobertura de la Corte (recomendación 6).

31. Respecto de la ejecución de las funciones de evaluación e inspección, los expertos de la IAD/OIOS recomendaron que la Asamblea considerase que la operatividad de las funciones de inspección y evaluación residiese bajo la Oficina de Auditoría Interna. Ello podría necesitar la creación de un puesto de plantilla (P-4) para la evaluación, un puesto de asistencia temporaria general (P-4) para asegurar la auditoría ininterrumpida de los Locales Permanentes y un puesto de plantilla (P-2) para realizar inspecciones (recomendación 9). Asimismo, los expertos recomendaron que la Asamblea asegurase la independencia de las funciones de supervisión sin distinción de la estructura jerárquica. En particular, deberían reconocerse la función fundamental del Comité de Auditoría a la hora de asegurar la eficacia, la calidad y el desempeño, así como la independencia de las funciones de supervisión (recomendación 10).

B. Discusión en el Grupo de Trabajo de La Haya

32. El Grupo de Trabajo de La Haya celebró discusiones sobre la operatividad de las funciones de evaluación y de inspección los días 16 de junio, 13 de octubre y 24 de octubre de 2011.

1. Discusión en el Grupo de Trabajo de La Haya el 16 de junio de 2011

33. La discusión se centró en el estudio de evaluación de la eficacia preparado por los expertos de la IAD/OIOS, un documento de debate, titulado Opciones para el establecimiento de las funciones de inspección y evaluación del Mecanismo de Supervisión Independiente, el Resumen de los facilitadores del estudio de evaluación de la eficacia, y

las Recomendaciones del estudio de evaluación de la eficacia, todos ellos elaborados por los facilitadores y fechados el 15 de junio de 2011.

34. Lo facilitadores señalaron que el alcance del estudio era muy amplio, y que muchas de sus recomendaciones se correspondían al ámbito de competencia de varios grupos de trabajo. Indicaron que la discusión se centraría en aquellas partes del estudio que se corresponden al mandato de la presente facilitación.

35. Durante la discusión, se señaló que el estudio parecía dar mayor prioridad a la evaluación que a la inspección, ya que la mayoría de las recomendaciones se correspondían a la evaluación. Respecto de la recomendación 9 del estudio, en el sentido de que la Asamblea considerase que la operatividad de las funciones de inspección y evaluación residiese bajo la Oficina de Auditoría Interna, se expresó la inquietud de que dicha Oficina no era un órgano plenamente independiente, puesto que rendía informes al Comité de Auditoría, entre cuyos miembros se contaban los tres jefes de órganos de la Corte. Los facilitadores señalaron que el estudio reconocía la existencia de este problema, y que sería necesario introducir cambios en el Comité de Auditoría si se decidiera adoptar esa recomendación. También indicaron que le correspondía al Grupo de Trabajo sugerir soluciones. Se manifestó la opinión de que una de las opciones consistiría en modificar la composición, las funciones o el mandato del Comité de Auditoría con el fin de dotarle de mayor independencia. Como alternativa, se propuso la posibilidad de que la Oficina de Auditoría Interna rindiera informes respecto de sus funciones de inspección y evaluación a un comité que no fuera el Comité de Auditoría.

36. Respondiendo a lo anterior, la Corte (Secretaría) manifestó que la intención siempre había sido que Comité de Auditoría fuera un órgano interno, que inició su andadura como comité interno integrado por los tres jefes de órganos, y que los miembros externos se añadieron únicamente atendiendo a una recomendación del Comité de Presupuesto y Finanzas. Se señaló asimismo que desde el punto de vista funcional la Oficina de Auditoría Interna es una entidad independiente. Su función consiste en brindar asesoramiento independiente a la Corte, pero no estaba previsto que fuera una entidad externa. Las recomendaciones que elabora se han de trasladar a los oficiales principales de la Corte, ya que son ellos quienes consideran la forma de ejecutar estas recomendaciones.

37. En el transcurso de la discusión sobre posibles opciones, los facilitadores plantearon cuatro propuestas para la operatividad de las funciones de inspección y evaluación. La primera opción consistiría en adoptar los riesgos actuales; no hacer operativas las funciones de inspección y evaluación e intentar abordar las deficiencias en la medida de lo posible mediante las estructuras y los recursos actuales. Se puede considerar que ésta es la opción por defecto, ya que hasta ahora la Corte ha funcionado sin hacer operativas las funciones de inspección y evaluación. La segunda opción consistiría en encomendar inspecciones y evaluaciones periódicas o con objetivos precisos a un organismo independiente externo, que se centrarían en aquellas áreas de riesgo concretas que hayan sido identificadas como prioritarias. Esta sería la solución más práctica, ya que sería posible utilizarla únicamente cuando fuera necesario; por otra parte, tampoco requiere muchos recursos. La tercera opción consistiría en aceptar la recomendación que plantea de IAD/OIOS en el estudio y hacer operativas las funciones de inspección y evaluación bajo la Oficina de Auditoría Interna, con miras a aprovechar las sinergias y economías de escala existentes, con salvaguardias destinadas a velar por que las relaciones jerárquicas no comprometan la independencia. Es posible que ésta sea la opción más eficaz, pero también plantea interrogantes en lo tocante a la independencia. La cuarta opción sería la decisión de hacer operativas las funciones de inspección y evaluación bajo el Mecanismo, velando por que no se dupliquen las funciones que ya existen en la Oficina de Auditoría Interna.

38. Las delegaciones manifestaron que, si bien la primera de las opciones parecía ser la menos costosa a corto plazo, a largo plazo podría no serlo, y que era necesario profundizar en el análisis de esta posibilidad. También pidieron la opinión de la Oficina de Auditoría Interna respecto del estudio y de las sinergias entre esa Oficina y el Mecanismo. Señalaron asimismo que el mandato actual de la Oficina de Auditoría Interna era muy limitado, y que por tanto las nuevas funciones propuestas en la opción 3 parecían exceder considerablemente el alcance y la naturaleza de su mandato actual.

39. Las delegaciones también indicaron que el Grupo de Trabajo de La Haya carecía de información respecto de las consecuencias económicas de las respectivas opciones. Se señaló que cualquier recomendación que el Grupo de Trabajo elevara a la Asamblea se habría de someter previamente al Comité de Presupuesto y Finanzas para su consideración.

40. Se manifestó que había de valorarse si alguna de las soluciones seleccionadas por el Grupo de Trabajo cumple con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 112 del Estatuto de Roma y los requisitos de independencia y legitimidad que en él se recogen. La Corte (Secretaría) señaló que el párrafo 4 del artículo 112 del Estatuto no incluía una referencia a la auditoría. En este sentido, se manifestó una opinión en el sentido de que la inspección y la evaluación no estaban definidas, y que por tanto cabía que comprendieran la auditoría.

41. También se suscitó la pregunta de si la opción 3 cumple con el párrafo 5 del anexo de la resolución ICC-ASP/8/Res.1, titulada “Establecimiento de un mecanismo de supervisión independiente”, que dispone que el mecanismo de supervisión independiente se ubicará conjuntamente, sin integrarse ni subordinarse a ella, con la Oficina de Auditoría Interna. En su respuesta, los facilitadores indicaron que la resolución hace referencia a la ubicación física, no a la funcionalidad de Mecanismo. Además, la Corte (Secretaría) señaló que si el Grupo de Trabajo de La Haya decidiese recomendar la opción 3, la Asamblea podría adoptar una nueva resolución con el fin de hacer posible este arreglo.

42. Las delegaciones también propusieron dos posibles opciones adicionales. La propuesta de opción 5 se presentó como una combinación de las opciones 2 y 4. En ella se sugería la creación de una subdependencia del Mecanismo con una plantilla combinada. Se propuso que, si bien la función de evaluación hacía necesario contar con personal permanente, el actual personal del Mecanismo podría realizar la función de inspección. El actual puesto de jefe del Mecanismo pasaría de la categoría P-4 a la de P-5, y se crearía un nuevo puesto (P-4) correspondiente a la evaluación. La inspección correría a cargo del actual funcionario (P-2) del Mecanismo. Por consiguiente, se sugirió, esta opción solo comportaría unos costos adicionales limitados, en particular los costos del aumento de la categoría (P-4 a P-5) y un puesto adicional (P-4). La opción 6 propuesta sugería la incorporación de la Oficina de Auditoría Interna en el Mecanismo, de manera que la Oficina de Auditoría Interna tuviera plena responsabilidad respecto de la inspección, la evaluación, la investigación y también la auditoría, como es el caso de la OIOS en el contexto de las Naciones Unidas. En este sentido, los facilitadores señalaron que la Oficina de Auditoría Interna contaba con una estructura establecida, y que la incorporación del Mecanismo a esta estructura podría resultar problemática. La Oficina de Auditoría Interna opera de forma independiente y forma parte de la Corte, mientras que el Mecanismo fue creado por los Estados Partes. Por consiguiente, esta opción haría necesario modificar la estructura de la Corte.

2. Discusión en el Grupo de Trabajo de La Haya el 13 de octubre de 2011

43. El director de la Oficina de Auditoría Interna explicó que los expertos de la IAD/OIOS habían examinado todas las auditorías realizadas por esa Oficina y, basándose en los programas de auditoría, habían determinado que algunas de las auditorías de la Oficina de Auditoría Interna incluían elementos de inspección o evaluación. La Oficina de Auditoría Interna realiza auditorías muy completas, que evalúan el cumplimiento por las actividades de la Corte de las normas y reglamentos, pero estas auditorías incluyen sistemáticamente una evaluación de la eficacia y eficiencia operativas de estas actividades. La mayoría de las auditorías que se han realizado desde la creación de esta Oficina han sido “auditorías de resultados” destinadas a mejorar las operaciones y el proceso de decisión estratégica. El trabajo de los auditores internos nunca se ha limitado al examen de las cuentas y las transacciones financieras.

44. También se ha integrado la inspección en algunas de las auditorías realizadas (por ejemplo, auditoría de la habilitación de seguridad/investigación de antecedentes o auditoría de los activos), cuyo ámbito era más amplio que el de una inspección. La Oficina de Auditoría Interna también ha realizado una comprobación de los datos correspondientes a las licencias, que podría considerarse una inspección.

45. Las delegaciones solicitaron aclaraciones adicionales respecto de las tareas de inspección y evaluación.

3. Discusión en el Grupo de Trabajo de La Haya el 24 de octubre de 2011

46. Los facilitadores se basaron en las discusiones anteriores en el Grupo de Trabajo de La Haya para redactar un documento de debate, titulado Opciones para el establecimiento de las funciones de inspección y evaluación del Mecanismo de Supervisión Independiente, fechado el 20 de octubre de 2011, en el que se entraba en mayor detalle sobre las posibles opciones, presentándose un total de cinco.

47. Durante la discusión, varias delegaciones manifestaron su necesidad de aclaraciones adicionales respecto de la incidencia que tendría cada una de las posibles opciones en la función de investigación del Mecanismo. También se necesitaban explicaciones adicionales en cuanto a los posibles costos, así como aclaraciones sobre los procedimientos legales necesarios para ejecutar cada una de las opciones. Se señaló que la evaluación sería una función permanente y que las inspecciones se podrían realizar según fuera necesario. Se acogió con agrado una definición de ambas funciones. Varias delegaciones recalcaron la necesidad de un enfoque amplio respecto de todas las funciones del Mecanismo, comprendidas las funciones de investigación.

48. La opción 1 consistía en aceptar la recomendación de la IAD/OIOS contenida en el Estudio y hacer operativas las funciones de inspección y evaluación en la Oficina de Auditoría Interna. Los facilitadores indicaron que los expertos de la IAD/OIOS recomendaban esta opción en aras de aprovechar las sinergias entre la auditoría interna, la inspección y la evaluación, que tendrían como resultado economías de escala, mayor capacidad para proporcionar una evaluación global de la eficacia del sistema de control interno, el fortalecimiento de la profesionalidad, la reducción del solapamiento y una mejor coordinación (recomendación 9). Cabe también señalar que son varios los beneficios de disponer en una misma oficina de capacidades de auditoría, inspección y evaluación (según se describe en el párrafo 71 del Estudio). Además, en el párrafo 61 del Estudio se demuestra la estrecha relación que opera entre estas funciones a la hora de proporcionar una combinación de garantías de cobertura respecto de las esferas de alto riesgo. Las funciones de auditoría interna, evaluación e inspección bajo una única estructura reflejarían la estructura de la OIOS (con la única salvedad de que la OIOS también incorpora la función de investigación).

49. Sin embargo, los facilitadores señalaron que, si se le confirieran a la Oficina de Auditoría Interna las funciones de inspección y evaluación, su independencia sería fundamental. Una cuestión crítica que se suscita en relación con la ubicación de las funciones de inspección y evaluación en la Oficina de Auditoría Interna es la actual relación jerárquica de dicha oficina, a la luz del hecho de que el director de esa Oficina rinde informe al Comité de Auditoría, que a su vez evalúa su desempeño, mientras que tres de los miembros del Comité de Auditoría son jefes de órganos (párrafos 16 y 80 del Estudio). También viene al caso que los miembros externos del Comité de Auditoría sean nombrados por el Presidente, en consulta con el Fiscal y con el asesoramiento de la Secretaria. La función del Comité de Auditoría a la hora de velar por la eficiencia, calidad y desempeño de las funciones de supervisión es fundamental (párrafo 81 del Estudio). Por ende, para que se estime que esta opción es lo suficientemente independiente sería necesario que el Comité de Auditoría contara con las garantías necesarias y con un marco institucional de independencia. Por consiguiente, los facilitadores sugirieron dos soluciones posibles. La primera consistía en celebrar sesiones del Comité de Auditoría a la que sólo asistieran los miembros externos, en cuyo momento el director de la Oficina de Auditoría Interna podría divulgar cualquier impedimento que afectara a la independencia de esa Oficina. El presidente del Comité de Auditoría y el director de la Oficina de Auditoría Interna también deberían celebrar sesiones privadas con el Comité de Presupuesto y Finanzas y la Asamblea. Además, la Oficina de Auditoría Interna debería ser objeto de valoraciones internas periódicas y de una evaluación externa relativa a la garantía de calidad, en cumplimiento de las Normas IIA (párrafo 80 del Estudio). La segunda solución posible sería establecer el Comité de Auditoría como órgano subsidiario de la Asamblea integrado únicamente por miembros externos (con una posibilidad de nombramiento conjunto por los Presidentes de la Asamblea y de la Corte).

50. Respecto de la cuestión de la dotación de personal, los facilitadores señalaron que los costos (tal como se presentaban en el Estudio) no estaban previstos en el proyecto de presupuesto para 2012.

51. La opción 2 consistía en hacer operativas las funciones de inspección y evaluación en el seno del Mecanismo. Esta opción contiene dos posibilidades adicionales. La primera consiste en unir la Oficina de Auditoría Interna con el Mecanismo en su totalidad, de manera que la Oficina pase a formar parte del Mecanismo. En tal caso subsistiría la necesidad de tomar una decisión en cuanto al modo de hacer operativas las funciones de inspección y evaluación dentro de la Oficina de Auditoría Interna (formando ésta parte del Mecanismo). A este respecto, la independencia de la función de inspección y evaluación estaría garantizada, ya que la Oficina formaría parte del Mecanismo, y no de la estructura organizativa de la Corte. Por consiguiente, el Mecanismo también rendiría informes a la Asamblea respecto de las funciones de inspección y evaluación. Por otra parte, sería recomendable que la Asamblea estableciera un órgano integrado por expertos con el conocimiento suficiente para supervisar el trabajo del Mecanismo (Oficina de Auditoría Interna). La segunda posibilidad es que el Mecanismo asuma únicamente las funciones de inspección y evaluación (y no las de auditoría). En el párrafo 56 del Estudio, la inspección se definía como un subconjunto de la auditoría, y esta ya es una función operativa en la Corte. Por otra parte, la evaluación es complementaria a la auditoría interna, ya que está más centrada en la pertinencia para los usuarios finales que en los procesos internos. El trabajo de auditoría ha incluido sistemáticamente las actividades de inspección y de evaluación en sus programas de auditoría. Establecer estas funciones en el Mecanismo supondría la necesidad de amplias consultas entre los dos equipos en cuanto a los programas detallados que se elaborasen, con el fin de evitar la duplicación de tareas. Este planteamiento podría resultar no ser ni efectivo ni eficiente.

52. La opción 3 consistía en hacer operativas las funciones de inspección y evaluación en el seno del Mecanismo, y al mismo tiempo establecer al Mecanismo (con su actual función de investigación) como parte de la Oficina de Auditoría Interna. A tenor de esta opción, el mandato de la Oficina incluiría la auditoría, la inspección, la evaluación y las investigaciones. El beneficio resultante sería un máximo aprovechamiento de los recursos operativos bajo una estructura única existente. No obstante, persistiría la necesidad de decidir en cuanto a la manera de hacer operativas las funciones de inspección y evaluación dentro de la Oficina de Auditoría Interna (con la necesidad de resolver los asuntos ya mencionados respecto de la opción 1). Esta opción resultaría más conveniente en el sentido de que no existiría la necesidad de una delimitación estricta de las funciones de auditoría respecto de las inspecciones y las evaluaciones, pero presentaría un desafío considerable a la hora de velar por la independencia de la función de investigación, puesto que la Oficina de Auditoría Interna forma parte de la estructura interna de la Corte. Una posibilidad consistiría en establecer la Oficina como parte de la estructura organizativa de la Asamblea (con la misma categoría que la que se corresponde al Mecanismo en la actualidad). Sin embargo, importa considerar que los expertos también han señalado que es usual que las funciones de supervisión (auditoría interna, inspección y evaluación) estén estructuradas dentro de la propia organización, a pesar de su independencia funcional. Por añadidura, si las funciones de investigación residieran en la Oficina de Auditoría Interna, rindiendo ésta informes a la Asamblea y no a la Corte, la capacidad de auditoría de la Oficina quedaría eliminada.

53. La opción 4 consistía en hacer operativa la función de evaluación en la Oficina de Auditoría Interna, mientras que fuentes externas realizarían inspecciones periódicas y centradas. Esta opción podría ser eficaz en cuanto a los costos, a la luz de la conclusión de los expertos de la IAD/OIOS en el sentido de que es poco probable que las inspecciones lleguen a ser una función a tiempo completo (párrafo 73 del Estudio). Por añadidura, los expertos sugirieron que, incluso haciéndose operativa la función de evaluación, se encargara a expertos externos e independientes al sistema del Estatuto de Roma que examinaran ciertas áreas políticamente delicadas o muy especializadas (párrafo 75 del Estudio) donde la Asamblea considera que la Oficina de Auditoría Interna no debería llevar a cabo una evaluación específica. Por ejemplo, podría ser posible formalizar un arreglo contractual con la OIOS para que llevara a cabo estas funciones periódicamente o en función de las necesidades. Esta opción seguiría haciendo necesario que se abordase la

cuestión de la independencia de la Oficina de Auditoría Interna y su dotación de personal adicional.

54. La opción 5 consistía en que un órgano externo e independiente llevara a cabo inspecciones y evaluaciones periódicas o centradas respecto de zonas de riesgo identificadas como prioritarias. Las principales interrogantes en este sentido se refieren a quién encargará estas evaluaciones e inspecciones y a los posibles costos, que podrían ser más elevados que los costos de otras opciones, puesto que se daría la necesidad de recurrir a expertos y consultores. Los costos indirectos, como son los salarios de las personas que se han de encargar de coordinar estas evaluaciones en el seno de la Asamblea, también se han de tener en cuenta. Uno de los elementos adicionales es que las funciones de supervisión han de estar en la proximidad de la dirección y las operaciones de la organización, con el fin de aportar un valor directo. La Corte es una organización compleja, y es probable que se gane una mejor inteligencia de su funcionamiento desde un lugar cercano a la dirección y las operaciones.

55. Una delegación propuso incluso una sexta opción, que consistiría en que el Mecanismo realizara la función de evaluación (puesto que los expertos de la OIOS explicaron que la mayor prioridad se corresponde a lograr la operatividad de la función de evaluación), pero sin los recursos adicionales que ello implicaba, ya que se podría subcontratar a un consultor externo independiente. La supervisión de la independencia y la selección del consultor estarían garantizadas por el Mecanismo (y/o el Grupo de Trabajo de La Haya). Estos servicios los podrían suministrar los agentes establecidos en ese ámbito, posiblemente sin costos adicionales.

V. Consecuencias presupuestarias (dotación de personal)

56. En la actualidad, la jefa temporal y, cuando sea designado, el jefe del Mecanismo tiene la categoría P-4. En cumplimiento del párrafo 1 de la resolución ICC-ASP/9/Res.5, si la Asamblea tomara una decisión sobre la operatividad de las funciones de función y evaluación del Mecanismo, examinará también, si lo considera necesario, la capacidad de la plantilla y la categoría del jefe y los demás miembros. Si las funciones de inspección y evaluación no llegan a la fase de operatividad, la capacidad y la categoría de la plantilla de la función de investigación del Mecanismo podrán ser examinadas por la Asamblea una vez que el Mecanismo haya estado en fase de operatividad durante un período razonable de tiempo, de conformidad con el procedimiento establecido.

57. Con arreglo al actual proyecto de presupuesto, la contratación de un funcionario (P-2) se ha suspendido por un plazo de seis meses hasta 2012, para dar lugar a la contratación del jefe del Mecanismo a principios de 2012. El Grupo de Trabajo sugiere que la Asamblea delegue en la Mesa la decisión en cuanto al momento del inicio del proceso de contratación del funcionario (P-2), tomando en consideración las consecuencias presupuestarias y los requisitos operacionales. Así, el jefe del Mecanismo sería responsable de la contratación del funcionario (P-2) en el momento en que la Mesa decidiera que era necesario contratarlo.

58. Durante la discusión, se ha suscitado la posibilidad de considerar en algún momento si se habrá de dotar al Mecanismo de su propio funcionario administrativo (del cuadro de los servicios generales).

VI. Conclusiones y recomendaciones

59. Este informe contiene las recomendaciones dirigidas a la Asamblea en su décimo período de sesiones. El Grupo de Trabajo de La Haya aprobó las recomendaciones por consenso.

Recomendación 1

1. Se recomienda que, en estos momentos en que existe una mayor inteligencia de la interconexión de las cuestiones que se discuten en cuanto a la plena operatividad del Mecanismo, y de las distintas fases y cuestiones que se han de abordar según el alcance y los procedimientos que se escojan para cada función, la Asamblea se decida por la operatividad de las funciones de inspección y evaluación en conjunción con la función de investigación lo antes posible, tal como se prevé en el artículo 112 4) del Estatuto de Roma, con miras a un enfoque amplio y tomando en cuenta las consecuencias de la propuesta de política contra las represalias y de protección de los denunciantes internos.

Recomendación 2

2. Se recomienda que el Mecanismo continúe trabajando, en estrechas consultas con la Corte y los Estados Partes, en las siguientes cuestiones interconectadas:
 - a) la continuación del desarrollo de las funciones, reglamentos, reglas, protocolos y procedimientos de la función de investigación del Mecanismo, incluido el Manual de procedimientos;
 - b) la operación de las funciones de inspección y evaluación, incluso su mandato, los asuntos de dotación de personal y las consecuencias financieras afines, con miras a llegar a un acuerdo en cuanto al alcance y la forma de operación más eficientes de estas funciones; y
 - c) las enmiendas de los instrumentos jurídicos existentes que pudieran ser necesarias para la plena operatividad de las funciones de investigación, inspección y evaluación,

todo ello con vistas a presentar a la Asamblea, en su undécimo período de sesiones, una propuesta global que haría posible la cabal puesta en operación del Mecanismo.

Recomendación 3

3. Se recomienda que el Mecanismo, en estrecha consulta con los órganos de la Corte, el Consejo del Sindicato del Personal y los Estados Partes, elabore una política contra las represalias y de protección de los denunciantes internos, con miras a su adopción por la Corte lo antes posible, como reconocimiento de la importancia que reviste para la Corte una política contra las represalias, y como requisito previo para la operatividad eficaz y justa del Mecanismo. Cabe señalar que los parámetros y las modalidades de esta política incidirán en aspectos lindantes con la presentación de las denuncias, incluida la protección de la confidencialidad del informante o denunciante interno y del contenido de la denuncia.

Recomendación 4

4. Se recomienda que, junto con lo que arriba se expone, la discusión sobre las funciones de investigación, inspección y evaluación de un mecanismo de supervisión prosiga en el año 2012, con miras a alcanzar una solución global, de manera que la Mesa pueda elaborar un informe sobre las funciones de investigación, inspección y evaluación en el contexto de una amplia propuesta que haría posible la cabal operatividad del Mecanismo, tomando en consideración las posibles consecuencias presupuestarias, con miras a una decisión en cuanto a su adopción por la Asamblea en su undécimo período de sesiones.

Recomendación 5

5. Se recomienda que la Asamblea delegue en la Mesa la facultad para adoptar las decisiones siguientes, tras haber tomado en consideración las posibles consecuencias presupuestarias y los requisitos operativos y, en caso necesario, tras consultar con el Comité de Presupuesto y Finanzas:
 - a) la contratación del jefe del Mecanismo;
 - b) de ser necesaria, la ampliación del mandato de la jefa temporal del Mecanismo; y
 - c) el momento en que se ha de iniciar el proceso de contratación del funcionario (P-2) para el Mecanismo. Cabe señalar que el jefe del Mecanismo será responsable de la contratación del funcionario (P-2) en el momento en que la Mesa decida que esa contratación es necesaria.

Recomendación 6

6. Se recomienda que el proyecto de anexo que se adjunta se adopte en la resolución general en el próximo período de sesiones de la Asamblea.

Anexo I

Proyecto de párrafos para su inclusión en la resolución general

La Asamblea de los Estados Partes,

Reconoce la importancia que un Mecanismo de Supervisión Independiente plenamente operativo reviste para la operación eficiente y eficaz de la Corte;

1. *Hace suyas* las recomendaciones contenidas en el informe de la Mesa sobre el Mecanismo de Supervisión Independiente;

2. *Decide* continuar su examen del Mecanismo de Supervisión Independiente e *invita* al Mecanismo de Supervisión Independiente a continuar sus trabajos, en estrechas consultas con la Corte y con los Estados Partes, respecto de las siguientes cuestiones interconectadas:

a) la continuación del desarrollo de las funciones, reglamentos, reglas, protocolos y procedimientos de la función de investigación del Mecanismo de Supervisión Independiente, comprendido el Manual de procedimientos;

b) la operación de las funciones de inspección y evaluación, incluso su mandato, los asuntos de dotación de personal y las consecuencias financieras afines, con miras a llegar a un acuerdo en cuanto al alcance y la forma de operación más eficientes de estas funciones; y

c) las enmiendas de los instrumentos jurídicos existentes que pudieran ser necesarias para la plena operatividad de las funciones de investigación, inspección y evaluación,

todo ello con vistas a que la Mesa presente a la Asamblea, en su undécimo período de sesiones, una propuesta global que haría posible la cabal puesta en operación del Mecanismo de Supervisión Independiente;

3. *Invita* al Mecanismo de Supervisión Independiente, en estrecha consulta con los órganos de la Corte, el Consejo del Personal y los Estados Partes, a elaborar una política contra las represalias y de protección de los denunciantes internos, con miras a su adopción por la Corte lo antes posible, como reconocimiento de la importancia que reviste para la Corte una política contra las represalias, y como requisito previo para la operatividad eficaz y justa del Mecanismo de Supervisión Independiente;

4. *Decide* que la Mesa elaborará un informe sobre las funciones de investigación, inspección y evaluación en el contexto de una amplia propuesta que haga posible la cabal operatividad del Mecanismo de Supervisión Independiente, tomando en consideración las posibles consecuencias presupuestarias, con miras a una decisión en cuanto a su adopción por la Asamblea en su undécimo período de sesiones;

5. *Decide asimismo* delegar en la Mesa la facultad para adoptar las decisiones siguientes, tras haber tomado en consideración las posibles consecuencias presupuestarias y los requisitos operativos y, en caso necesario, tras consultar con el Comité de Presupuesto y Finanzas:

a) la contratación del jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente;

b) de ser necesaria, la ampliación del mandato de la jefa temporal del Mecanismo de Supervisión Independiente; y

c) el momento en que se habrá de iniciar el proceso de contratación del funcionario (P-2) para el Mecanismo de Supervisión Independiente.