



Asamblea de los Estados Partes

Distr.: General
28 de septiembre de 2021

Original: inglés

Vigésimo período de sesiones
La Haya, 6 a 11 de diciembre de 2021

AUDITOR EXTERNO: INFORME FINAL SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LA GOBERNANZA EN LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Índice

I. CONTEXTO.....3

II. LISTA DE RECOMENDACIONES5

III. RESUMEN DE LOS PUNTOS ESENCIALES DEL INFORME.....7

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES8

 1. Conclusiones del taller8

 1.1. Alcance del mandato conferido al Auditor Externo.....9

 1.2. Acceso de los Estados Partes a la supervisión de la gobernanza de la Corte.....10

 1.3. El costo de la supervisión de la gobernanza13

 1.4. La falta de consenso acerca de una reforma13

 2. Enfoque del Auditor Externo14

 2.1. Estudio comparativo de los costos.....14

 2.2. Estudio comparativo estructural15

 3. Recomendaciones organizativas.....16

 3.1. Mejorar la integración de la Oficina de Auditoría Interna en la Corte16

 3.2. Dar a los Estados Partes acceso al Comité de Auditoría.....18

 3.3. Redistribuir las funciones del Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría y el Grupo de Trabajo de La Haya.....18

 3.4. Fusionar la Oficina de Auditoría Interna y el Mecanismo de Supervisión Independiente.....22

V. AGRADECIMIENTOS23

I. CONTEXTO

1. El objetivo de esta tarea, de conformidad con la solicitud que la Asamblea de los Estados Partes (la «Asamblea») le hizo al Auditor Externo, es el de realizar «una evaluación de los órganos de supervisión¹ de la Corte [abreviatura empleada para referirse a la Corte Penal Internacional en el presente informe] como parte de su trabajo en 2020, que sustituya a la auditoría del rendimiento, y que recomiende posibles actuaciones en sus mandatos y relaciones jerárquicas respectivas, al tiempo que se respeta plenamente la independencia de la Corte en su conjunto» (Resolución ICC-ASP/18/Res.1 de 7 de diciembre de 2019).

2. La resolución de la Asamblea fue el resultado de las deliberaciones mantenidas previamente, en el último trimestre de 2019, dentro del Grupo de Trabajo de La Haya, acerca de la iniciativa del coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria, junto con el Auditor Externo.

3. A la luz de dichas deliberaciones a partir de las que se estableció su mandato, el Auditor Externo concibe la «evaluación de los órganos de supervisión» de forma puramente institucional, como deja claro el énfasis en «sus mandatos y líneas jerárquicas respectivas». Por consiguiente, su función principal consiste en evaluar el nivel de adecuación y transparencia actuales, respecto de los Estados Partes, del mecanismo derivado de los mandatos y relaciones mutuas existentes entre los órganos de supervisión, y no los méritos y resultados profesionales actuales de dichos órganos.

4. En esta labor se trata de evaluar la eficiencia y la eficacia de la supervisión de la Corte, incluida la función desempeñada por los Estados Partes. No consiste en auditar un proceso, sino en analizar las distintas relaciones vigentes entre los órganos de la Corte y los distintos órganos creados por los Estados Partes para supervisar la gobernanza de la Organización. Estas relaciones no solo se fundamentan en normas y documentos, sino también en intercambios verbales e informales sobre los que el Auditor Externo solo puede emitir su propio juicio dentro de los límites de dicha información.

5. Esta labor se realiza en paralelo al proceso del Examen de Expertos Independientes, cuyo informe se publicó el 30 de septiembre de 2020. El examen realizado por los expertos, solicitado por los Estados Partes, el cual abarcaba la totalidad de la organización y el funcionamiento de la Corte, pretendía detectar ámbitos de mejora en aras de una mayor eficiencia y ahorro. El Auditor Externo tomó buena nota de las 384 recomendaciones incluidas en el Examen de Expertos Independientes, algunas de las cuales están en consonancia con las recomendaciones formuladas en el presente informe.

6. Una parte importante del análisis que se expone a continuación se basa en un taller, diseñado según las condiciones definidas por el Auditor Externo para cumplir con el mandato otorgado por la Asamblea que se ha mencionado anteriormente (véase apéndice 1). Hubo que retrasar varias veces el taller como consecuencia de la pandemia, pero finalmente se celebró en La Haya, en la sede de la Corte, los días 24 y 25 de mayo de 2021.

7. Los 22 asistentes al taller (véase apéndice 2) eran todas partes interesadas directas en la supervisión de la gobernanza de la Corte², a saber:

- la Asamblea de los Estados Partes, representada por la Presidencia y por un miembro del Grupo de Trabajo de La Haya, así como por cuatro facilitadores y por el jefe de la Secretaría de los Estados Partes;

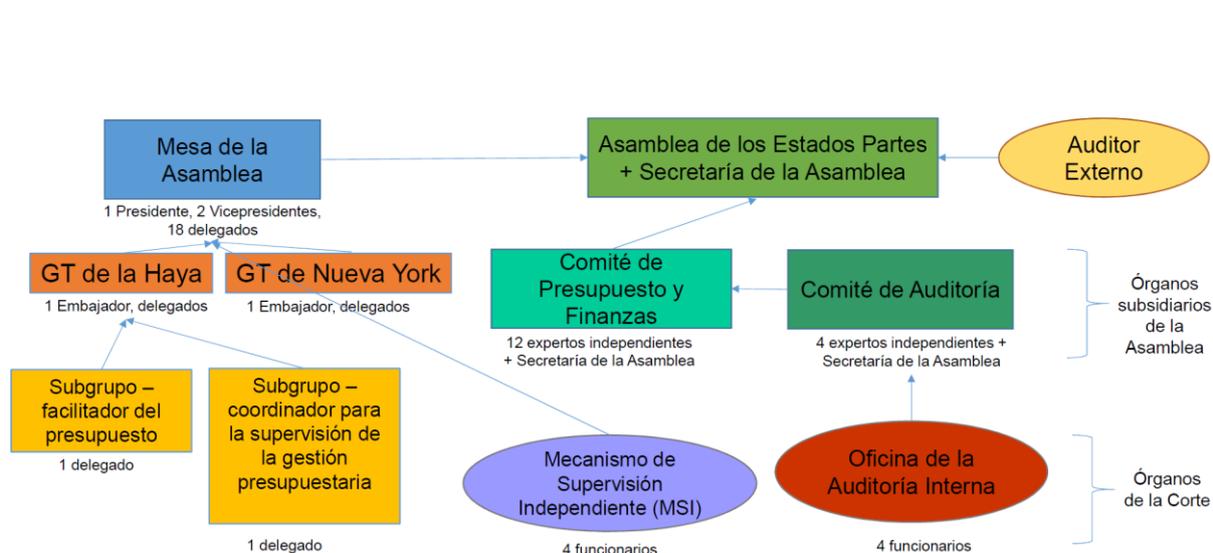
- los órganos subsidiarios de la Asamblea, representados por la presidencia del Comité de Presupuesto y Finanzas, la presidencia del Comité de Auditoría, el jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente y el jefe de la Secretaría Ejecutiva de ambos comités;

¹ En la versión en francés del presente informe, la palabra *surveillance* (vigilancia) se corresponde con el término inglés *oversight* (supervisión), que también se puede traducir en francés como *supervision* o *contrôle* en algunos casos.

² Ni el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas ni la Secretaría del Fondo recaen en el mandato de la Asamblea.

- la auditoría interna, representada por el Director de la Oficina de Auditoría Interna (la «Oficina»);
 - y los tres órganos ejecutivos de la Corte (la Presidencia, la Fiscalía, la Secretaría), cada uno representado por dos altos cargos.
8. En el siguiente diagrama se ilustran las relaciones que existen entre las partes interesadas en la supervisión de la Corte que se acaban de mencionar:

Figura 1: Supervisión de la gobernanza de la Corte



Fuente: Auditor Externo.

9. El propósito del taller era congregarse a todos los interlocutores en la supervisión de la gobernanza de la Corte para poner en común ideas acerca de cómo mejorar de forma idónea el acceso al mecanismo de supervisión por parte de los delegados de los Estados Partes y, por ende, por parte de la Asamblea en su conjunto.

10. El Auditor Externo elaboró un documento de trabajo y un orden del día para el taller, en el que obró como moderador. Se enviaron las actas preliminares el 3 de junio de 2021 a todos los participantes, con lo que se emprendió un proceso de verificación para garantizar que se habían reflejado de forma fehaciente y exacta las contribuciones de todos los asistentes (comentarios, objeciones, propuestas). El 11 de junio de 2021 se habían recibido todas las respuestas. Las actas modificadas en consecuencia se incluyen en el apéndice 3. Muestran que en el taller se alcanzó un consenso inicial acerca del mandato conferido al Auditor Externo: los participantes reconocieron que la cuestión principal que había que abordar era cómo mejorar el acceso de los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza.

11. A partir de las actas modificadas, se redactó un informe que se sometió al visto bueno final de los participantes el 28 de julio de 2021. A día 2 de septiembre de 2021, el Auditor Externo había recibido seis respuestas:

- un correo del Auditor Interno (martes, 3 de agosto de 2021) en el que se proponía aclarar ciertos aspectos técnicos relacionados con la función futura del Comité de Auditoría, en caso de que se aprobaran las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo;
- un correo breve de la Embajadora Päivi Kaukoranta (lunes, 9 de agosto de 2021) en el que no se incluían propuestas;

- una carta de la presidencia del Comité de Presupuesto y Finanzas (12 de agosto de 2021). En esta carta, la presidencia del Comité de Presupuesto y Finanzas manifestó lo siguiente: «Me gustaría que esta carta se anexara al informe final que se elevará a la Asamblea». La carta se incluye en el apéndice 6 del presente informe.

- una carta de la presidencia del Comité de Auditoría (12 de agosto de 2021), en la que se expresaba lo siguiente: «Me gustaría que esta carta se anexara al informe final que se elevará a la Asamblea». La carta se incluye en el apéndice 7 del presente informe.

- un correo del jefe de la Secretaría de la Asamblea (27 de agosto de 2021) en el que se proponían cambios en la redacción;

- una nota del jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente (2 de septiembre de 2021), que se incluye en el apéndice 8 del presente documento.

12. Sobre esa base, el Auditor Externo completó el presente informe.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

13. Las recomendaciones están clasificadas por orden de prioridad:

- **Prioridad 1**, un elemento esencial que requiere una actuación inmediata por parte de la dirección. Implica que existe un elevado nivel de riesgo para los objetivos de la organización.
- **Prioridad 2**, un asunto de control menos urgente, que requiere atención por parte de la dirección. Implica un nivel medio de riesgo.
- **Prioridad 3**, un asunto cuyos controles podrían mejorarse que se señala a la atención de la dirección. Implica un nivel de riesgo moderado.

Áreas y departamentos concernidos	Prioridad	Recomendaciones
La Corte	1	1. Dada la falta de liquidez persistente de la Corte, así como el elevado porcentaje que suponen los costos de gobernanza de la Corte, en comparación con otras organizaciones internacionales, el Auditor Externo recomienda que ninguna reforma de la organización de la Corte en su conjunto o, concretamente, de los órganos de supervisión, suponga un aumento de los gastos, a menos que se decida reducir cantidades equivalentes en otros ámbitos, además de dar prioridad a reformas que puedan ofrecer ahorros cuantificables.
Consejo de Coordinación, Comité de Auditoría, Oficina de Auditoría Interna	1	2. El Auditor Externo recomienda que el Consejo de Coordinación respalde formalmente, bajo el control a posteriori del Comité de Auditoría, el programa anual de auditoría interna. El Comité de Auditoría podría solicitar cambios que, a su vez, deberían aprobarse y respaldarse en el Consejo de Coordinación. La Oficina de Auditoría Interna debería depender directamente del Consejo de Coordinación, el cual, con el asesoramiento del Comité de Auditoría, debería encargarse plenamente de la evaluación del director de la Oficina de Auditoría Interna.
La Asamblea de los Estados Partes	1	3. El Auditor Externo recomienda que la Asamblea, por conducto de la Mesa, dé acceso permanente a una cantidad limitada de delegados al Comité de Auditoría, en calidad de miembros sin voto. La función de estos delegados consistiría en obrar como «coordinadores» para facilitar información a sus colegas de otras delegaciones acerca de la labor que esté realizando el Comité de Auditoría independiente.

<p>La Asamblea de Estados Partes</p>	<p>1</p>	<p>4. El Auditor Externo recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - eliminar el Comité de Presupuesto y Finanzas compuesto de expertos independientes y transferir sus competencias en materia de preparación/negociación del proyecto de presupuesto detallado con el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto de la Corte al Grupo de Trabajo de La Haya o a alguno de sus subgrupos; - presentar todos los años, antes del verano, el proyecto inicial de presupuesto al Grupo de Trabajo de La Haya, el cual podría comenzar inmediatamente a preparar y a negociar, en contacto directo con el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto, la decisión final consensuada de la Asamblea en cuanto al presupuesto para su aprobación en diciembre; - opcionalmente, solicitar al Comité de Auditoría, que tendría una función asesora, que emitiera un dictamen técnico resumido inicial acerca del proyecto de presupuesto; - eliminar la Secretaría Ejecutiva, con miras a restaurar el principio de subsidiaridad de los órganos de supervisión de la gobernanza respecto de la Asamblea.
<p>La Asamblea, la Presidencia, la Fiscalía, la Secretaría</p>	<p>1</p>	<p>5. El Auditor Externo recomienda que se fusionen la Oficina de Auditoría Interna y el Mecanismo de Supervisión Independiente en un único Programa Principal.</p>

III. RESUMEN DE LOS PUNTOS ESENCIALES DEL INFORME

14. Evaluar la adecuación del acceso de los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte, que constituye asunto principal planteado en el mandato conferido por la Asamblea al Auditor Externo, es algo que suscita polémica entre las partes interesadas (es decir, los delegados de los Estados Partes, por un lado, y los expertos independientes que participan en la supervisión de la gobernanza de la Corte, por otro): los órganos subsidiarios de la Asamblea compuestos de expertos independientes (el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría y, hasta cierto punto, el MSI) consideran que no es necesaria ninguna reforma para mejorar el acceso de los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión. Entre los propios delegados de los Estados Partes no hay una posición clara común acerca de posibles mejoras.

15. A falta de consenso de ningún tipo sobre medidas concretas, la única forma de que Auditor Externo formulara recomendaciones objetivas y eficaces para mejorar el acceso de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte era proceder a una evaluación comparativa de la organización (frente a un grupo de 29 organizaciones internacionales), en materia de estructuras de supervisión y costos, lo que arroja las siguientes conclusiones:

- además de la Asamblea, con sus órganos subsidiarios correspondientes (la Mesa, el Grupo de Trabajo de La Haya y el Grupo de Trabajo de Nueva York), la Corte cuenta con seis estructuras de supervisión, a saber, el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría, la Secretaría Ejecutiva, el Mecanismo de Supervisión Independiente, la Oficina de Auditoría Interna y el Auditor Externo, lo que supera a cualquier otra organización internacional. Esta diferencia obedece a tres características concretas: a) el Comité de Presupuesto y Finanzas es un órgano externo formado por expertos independientes, mientras que en la mayoría del resto de organizaciones las funciones de supervisión financiera y presupuestaria son ejercidas directamente por los delegados de los Estados Partes; b) existe una Secretaría Ejecutiva aparte dedicada al Comité de Presupuesto y Finanzas/Comité de Auditoría, algo que no sucede en ninguna otra organización de similar envergadura; c) por último, la auditoría interna y el MSI son dos entidades separadas, mientras que en otras organizaciones internacionales ambas funciones están fusionadas.

- El costo total de la supervisión de la Corte (1,974 millones de euros en 2019), supone el 1,23 % del total de gastos generales de la Corte. Esta proporción es muy superior a la de otras organizaciones internacionales, con porcentajes que oscilan entre el 0,29 % y el 0,70 %. Es decir, la proporción de costos de supervisión de la Corte es entre dos y cuatro veces superior a la de otras organizaciones internacionales, incluso de un tamaño similar. Se puede aducir que es una consecuencia directa de la complejidad excesiva del actual sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte.

16. A la luz de estos elementos, las recomendaciones que el Auditor Externo formula a la Asamblea (que figuran a continuación) se basan en un modelo de supervisión más responsable, eficaz, sencillo y económico, con un solo órgano de expertos independientes, el Comité de Auditoría, que dependería directamente de la Asamblea, con una nueva relación con la Oficina de Auditoría Interna y, opcionalmente, con una función asesora en materia presupuestaria, sin una «secretaría ejecutiva» separada específica para los expertos independientes, así como con un Programa Principal que abarque la auditoría interna y el MSI.

17. De aplicarse dicho modelo en la Corte, el cual se aviene a las mejores prácticas internacionales, la mayoría de las funciones que desempeña en la actualidad el Comité de Presupuesto y Finanzas en cuanto a la elaboración del presupuesto recaerían en un órgano directo de delegados de los Estados Partes (el Grupo de Trabajo de la Haya o un grupo especializado de delegados), lo que parece ser la manera más económica de que los Estados Partes tengan un acceso efectivo y directo a la supervisión de la gobernanza de la Corte.

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones del taller

18. En estos momentos, los Estados Partes tienen acceso al sistema de gobernanza de la Corte a través de la Asamblea y de sus órganos subsidiarios, los cuales se muestran a continuación en la figura 2:

Figura 2: Organigrama de la Asamblea de los Estados Partes y sus órganos subsidiarios



Fuente: Auditor Externo

- *La Mesa de la Asamblea:* está formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y 18 miembros elegidos por la Asamblea para un período de tres años. La Mesa actual asumió sus funciones al término del decimonoveno período de sesiones de la Asamblea, el 12 de febrero de 2021. La Mesa tiene un carácter representativo, velando, concretamente, por una distribución geográfica equitativa y por una representación adecuada de los principales sistemas jurídicos del mundo. Se reúne tan a menudo como sea necesario, como mínimo, una vez al año. Ayuda a la Asamblea en el ejercicio de sus responsabilidades. En el artículo 112 del Estatuto de Roma y en el artículo 29 del Reglamento de la Asamblea de los Estados Partes se puede obtener más información acerca de la Mesa.

- *Los grupos de trabajo de la Mesa:* de conformidad con la resolución ICC-ASP/3/Res.8, la Mesa creó, el 1 de diciembre de 2004, dos grupos de trabajo de igual importancia, uno ubicado en La Haya (Grupo de Trabajo de La Haya) y otro en Nueva York (Grupo de Trabajo de Nueva York). La Mesa asigna periódicamente cometidos a ambos grupos, evitando duplicar el trabajo que realiza cada uno de ellos. Estos grupos están abiertos a todos los Estados Partes. Cada uno está coordinado por un embajador, quien también ejerce de Vicepresidente de la Mesa, y se organizan en subgrupos. El 14 de febrero de 2006, la Mesa reconfiguró sus dos grupos de trabajo y aprobó sus respectivos mandatos, que pueden someterse a un examen periódico y que, entre otras cosas, establecen que el Grupo de Trabajo de La Haya se encarga de «examinar las cuestiones presupuestarias de la Corte, al tiempo que respeta la función especial ejercida por el Comité de Presupuesto y Finanzas».

- *Los facilitadores:* según lo dispuesto en el mandato aprobado en 2006, los coordinadores de los grupos de trabajo pueden nombrar facilitadores para temas concretos. En materia de supervisión de la gobernanza financiera y presupuestaria, hay dos subgrupos del Grupo de Trabajo de La Haya dirigidos por un facilitador para el presupuesto y un coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria (anteriormente denominado «facilitador del control presupuestario»).

19. En el apéndice 9 se repasan las características principales y las relaciones que existen entre los diversos órganos que constituyen el sistema de supervisión de la gobernanza en la Corte Penal Internacional, es decir, no solo la Mesa, los grupos de trabajo y los facilitadores que se acaban de explicar, sino también otros órganos subsidiarios de la Asamblea a los que los Estados Partes no tienen acceso, a saber: el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría, con la Secretaría Ejecutiva que comparten los dos, así como el MSI. En el apéndice 9 también se describen las características de la Oficina de Auditoría Interna, que no es un órgano subsidiario de la Asamblea, pero que sí forma parte también del sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte tal y como se define en el alcance del presente informe. No se alude al Auditor Externo, que es un órgano externo intrínsecamente independiente (es decir, no subsidiario) de cualquier organización internacional que publique sus estados financieros.

1.1. Alcance del mandato conferido al Auditor Externo

20. El enfoque preliminar del Grupo de Trabajo de La Haya que desembocó en el mandato otorgado por la Asamblea al Auditor Externo se basaba en una definición del mecanismo de supervisión de la gobernanza de la Corte, en la que se excluía a la propia Asamblea, que obraba como el órgano supremo de supervisión de la Organización y el Auditor Externo independiente, que responde de manera directa e independiente ante la Asamblea.

21. Con esas dos excepciones, en el taller se acordó definir el sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte como el conjunto de relaciones mutuas existentes entre los Estados Partes y las siguientes entidades y estructuras:

- dos órganos subsidiarios «directos» de la Asamblea, el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría, cada uno de los cuales está compuesto exclusivamente de expertos independientes, junto con su Secretaría Ejecutiva;

- un órgano subsidiario «indirecto» (es indirecto porque, en materia de personal y presupuesto, es un servicio puramente «interno» de la Corte): el Mecanismo de Supervisión Independiente (MSI), que debe asumir las funciones de evaluación, investigación e inspección, y que depende directamente la Presidencia de la Asamblea³;

- un servicio interno no subsidiario de la Corte, que se encarga de la auditoría interna: la Oficina de Auditoría Interna (OIA);

- y la Mesa de la Asamblea, el Grupo de Trabajo de La Haya y los facilitadores, por conducto de los cuales los Estados Partes, que toman las decisiones importantes durante los períodos de sesiones de la Asamblea (normalmente, una vez al año), se involucran en las cuestiones relativas a la gobernanza de la Corte entre períodos de sesiones. Estas entidades fueron consideradas por los asistentes al taller de mayo de 2021 como interlocutores esenciales en la evaluación de la transparencia y de la adecuación de la información que se transmite a los delegados de los Estados Partes mediante el mecanismo de supervisión de la gobernanza de la Corte.

22. Además del tema del acceso de los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte, sobre el que, como se acaba de explicar, la Asamblea confirió el mandato al Auditor Externo, el ex coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria, que asistió al taller, planteó tres cuestiones adicionales que no se mencionaban en el documento de trabajo pero que se abordan en el presente informe:

- **el costo que acarrea el sistema para los Estados Partes;**
- **la necesidad de «tantos auditores» para abarcar las actividades de la Corte;**
- **la necesidad de que tres órganos que responden directa o indirectamente ante la Asamblea lleven a cabo auditorías sobre el rendimiento, así como las funciones específicas del MSI, de la Oficina de Auditoría y del Auditor Externo en este ámbito.**

³ Art. 112 4) del Estatuto de Roma: «La Asamblea podrá establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios, incluido un mecanismo de supervisión independiente que se encargará de la inspección, la evaluación y la investigación de la Corte a fin de mejorar su eficiencia y economía».

23. Los participantes llegaron a un consenso en torno a esta definición del sistema de supervisión de la Corte, siempre y cuando se incluyera en el alcance al Auditor Externo por sus actividades como auditor del rendimiento⁴.

1.2. Acceso de los Estados Partes a la supervisión de la gobernanza de la Corte

24. Los modos de acceso directo o indirecto actuales de los delegados de los Estados Partes al mecanismo de supervisión de la gobernanza de la Corte se basan en lo siguiente:

- por una parte, en las líneas jerárquicas actuales de los jefes de las cuatro entidades encargadas de la supervisión de la gobernanza de la Corte (el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría, la Oficina de Auditoría y el MSI);

- por otra parte, en los flujos directos e indirectos de información mutua que se suministra actualmente directamente a la Asamblea o por conducto de la Mesa, el Grupo de Trabajo de La Haya o los facilitadores.

25. La notificación e información de los delegados de los Estados Partes actualmente pasa por tres canales: la Secretaría de la Asamblea, el facilitador para el presupuesto y el coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria. En concreto:

- existe una Secretaría Ejecutiva del Comité de Presupuesto y Finanzas/Comité de Auditoría que está oficialmente bajo la responsabilidad del director de la Secretaría de la Asamblea. El Grupo de trabajo de la Haya recientemente trató de aclarar las funciones respectivas del director de la Secretaría de la Asamblea y del secretario ejecutivo del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría. Las conclusiones se recogen en el documento ICC-ASP-18-Res1, cuya redacción resulta ambigua: «El Secretario Ejecutivo dará cuenta al Presidente del Comité de toda cuestión de fondo relativa a la labor del Comité, pero sigue siendo miembro de la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes, de conformidad con la estructura de gestión de la Corte». Con esta redacción no queda definida realmente una línea jerárquica clara y efectiva entre la Asamblea y sus órganos subsidiarios, a saber, el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría. Dicha relación es especialmente necesaria durante el largo período de elaboración del presupuesto de la Corte, en el que resultaría crucial mantener un flujo de información recíproca que, sin embargo, apenas existe (véase el informe final del Auditor Externo de 2018 acerca del proceso presupuestario en la Corte)⁵. La cuestión principal de fondo es la de decidir si, en su capacidad actual dentro de la preparación del presupuesto, que depende de un acceso a la información de la que no disponen los Estados Partes y de la facultad de realizar arbitrajes presupuestarios preliminares sobre esa base, puede considerarse al Comité de Presupuesto y Finanzas al mismo tiempo como un órgano «subsidiario» de la Asamblea y como un comité de expertos que toma decisiones de manera totalmente independiente de los Estados Partes, con lo que, en teoría, a estos se les deja como única opción la de aprobar o rechazar un presupuesto ya elaborado;

⁴ Aunque, evidentemente, no respecto de su actividad fundamental de Auditor Externo de los Estados financieros.

⁵ Este punto fue rebatido por la presidencia del Comité de Presupuesto y Finanzas (véase apéndice 3) en el taller, pero se extrajo de una entrevista mantenida con la facilitadora para el presupuesto que ocupaba el cargo en 2018 (la Embajadora Marlene Bonnici), cuya declaración fue confirmada en el proceso de verificación del informe del Auditor Externo. La relación jerárquica implica siempre, al menos, a dos partes; si el facilitador considera que el acceso a la información presupuestaria a través del Comité de Presupuesto y Finanzas es insuficiente, puede deducirse de manera objetiva que la información que se suministra por parte del Comité de Presupuesto y Finanzas es inadecuada.

- asimismo, en deliberaciones recientes sobre la transformación de la Carta de Auditoría Interna, persiste otra ambigüedad en cuanto a las posiciones respectivas del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría. La descripción más reciente es la siguiente: «la Asamblea de los Estados Partes es el órgano legislativo y de supervisión de la gestión de la Corte. Se compone de representantes de los Estados Partes en el Estatuto de Roma. La Asamblea ha creado el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría, que responde ante la Asamblea por conducto del Comité de Presupuesto y Finanzas, con miras a tratar cuestiones específicas que requieran conocimiento técnico». Esta redacción sugiere, sin entrar en sus consecuencias prácticas, que el Comité de Auditoría es un subcomité del Comité de Presupuesto y Finanzas. Obviamente, no es probable que con esta ambigüedad se aclaren los contactos que se mantienen entre la Asamblea y sus dos órganos subsidiarios.

26. El facilitador para el presupuesto es nombrado por la Mesa previa recomendación del Grupo de Trabajo de La Haya. Su función es la de preparar la negociación entre el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto de la Corte, en el que están representados funcionarios administrativos de los tres órganos (y que está encabezado por el Secretario) y las distintas categorías de Estados Partes⁶ a fin de alcanzar un consenso antes de que la Asamblea apruebe el presupuesto al final del año. Esto no puede lograrse sin volver a examinar directamente el proyecto de presupuesto en detalle, con independencia de los ajustes previos debatidos entre el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Grupo de Trabajo sobre Presupuesto de la Corte. El facilitador solo mantiene contactos informales con el Comité de Presupuesto y Finanzas antes y después del examen del proyecto de presupuesto por parte del Comité, pero no durante este proceso. Estos contactos se limitan a facilitar a los expertos indicaciones muy generales sobre el nivel de financiación que los Estados Partes están dispuestos a asignar al próximo presupuesto de la Corte (básicamente limitado, durante el último decenio, a un «crecimiento real cero»), tal y como se describe en el informe del Auditor Externo sobre el proceso presupuestario ya mencionado (véase «proceso de aprobación», capítulo II-D-2).

27. El coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria, cuya función no está definida claramente en ningún documento, también es designado por la Mesa previa recomendación del Grupo de Trabajo de La Haya y ha sido el principal instigador del mandato conferido al Auditor Externo por la Asamblea para evaluar el mecanismo de supervisión de la gobernanza de la Corte.

28. La adecuación del acceso que disfrutaban los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza, que es la cuestión fundamental planteada en el mandato otorgado por la Asamblea al Auditor Externo, resultó un tema polémico entre los asistentes al taller. A continuación se enumeran los principales argumentos esgrimidos durante la conversación.

⁶ Se suelen tener que conciliar opiniones divergentes entre los principales contribuyentes y Estados Partes «afines». Las afinidades geográficas también pueden implicar posiciones distintas de ciertos grupos, tales como el Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados (países de la Unión Europea), el GRULAC (América Latina), el Grupo de Estados de Europa Oriental. Aunque el Grupo de Trabajo de La Haya está abierto a todos los Estados Partes, normalmente solo una media de 40 delegaciones participan de forma efectiva en las deliberaciones sobre el presupuesto mantenidas en el Grupo de Trabajo de La Haya.

- Claramente, no existe un consenso entre los participantes que representan a los órganos subsidiarios de la Asamblea (el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría y, teóricamente, el MSI) acerca de la necesidad de mejorar la relación que se mantiene con los delegados de los Estados Partes⁷. Según ellos, los delegados de los Estados Partes que asistieron no expresaron una opinión uniforme en esta materia. Al deliberar de nuevo en detalle sobre el proyecto de presupuesto, el Grupo de Trabajo de La Haya duplica y, en última instancia, pasa por alto, el control técnico del proyecto de presupuesto efectuado por el Comité de Presupuesto y Finanzas. El Auditor Externo considera que esta situación no es ni eficiente ni eficaz en cuanto a los costos que entraña para los Estados Partes, por lo que cuestionó que no pareciera merecer ser objeto de reforma según la mayoría de los asistentes (excepto para el ex coordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria y para el Auditor Externo⁸).
- En términos más generales, no cundía el consenso entre los asistentes que representaban a los órganos subsidiarios de la Asamblea en los siguientes ámbitos:
 - ni sobre el hecho de que el sistema de supervisión de la gobernanza no se percibía evidentemente como plenamente satisfactorio por la Asamblea (que sigue siendo la principal razón objetiva por la que la Asamblea solicitó un informe al Auditor Externo),
 - ni sobre el hecho de que el Auditor Externo sugiriera mejora alguna en un sistema que ellos consideraban adecuado desde su perspectiva (aunque la Asamblea hubiera solicitado explícitamente al Auditor Externo que formulara recomendaciones para mejorar el sistema).
- La existencia de una «Secretaría Ejecutiva» dentro de la Secretaría de la Asamblea, cuya eficacia y transparencia en términos de costos quedaban en tela de juicio en el documento de trabajo facilitado por el Auditor Externo, recibió el respaldo sin fisuras de los presidentes del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría (véanse apéndices 4 y 5), mientras que el resto de asistentes no expresó ningún interés especial.
- Por último, el fiscal adjunto y jefe del MSI manifestaron que la línea jerárquica directa entre el MSI y la presidencia de la Asamblea, también cuestionada en el documento de trabajo por su falta de flexibilidad y de notoriedad frente a la fórmula presupuestaria imperante de un Programa Principal unificado en el que se combinan el MSI y la Oficina de Auditoría Interna, ofrecía ventajas teóricas en caso de acusaciones de conducta inadecuada presentadas en contra de los altos cargos elegidos de la Corte.

⁷ Los presidentes del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría enviaron ambos notas en las que manifestaban y explicaban por qué no percibían ningún problema en las relaciones mantenidas entre los Estados Partes y el mecanismo de supervisión de la gobernanza de la Corte (véanse apéndices 4 y 5).

⁸ La Embajadora Marlène Bonnici, exfacilitadora para el presupuesto cuando el Auditor Externo examinó el proceso de presupuesto de la Corte en 2019 (véase el informe final del Auditor Externo sobre el proceso presupuestario de la Corte (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2), trasladó la misma conclusión acerca de la duplicación ineficiente de la labor realizada por el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Grupo de Trabajo de La Haya.

1.3. El costo de la supervisión de la gobernanza

29. Si bien el documento de trabajo no incluía este punto en concreto, la mayoría de asistentes consideraban que se corre el riesgo de duplicar las auditorías del rendimiento y señalaron que, en este ámbito, se debería incluir al Auditor Externo en el alcance del sistema de supervisión de la gobernanza, junto con la Oficina de Auditoría Interna y el MSI. Todos estuvieron de acuerdo en este punto, aunque las metas y las relaciones que mantiene el Auditor Externo con los Estados Partes son claramente distintas de las de la Oficina y el MSI⁹. No obstante, todos convinieron en que pueden darse solapamientos en los temas analizados por la auditoría externa y la interna. Por eso el Auditor Externo coordina todos los años su propio plan de auditorías con el programa de Auditoría Interna. No obstante, en el taller se planteó de forma explícita el tema del costo del sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte en su conjunto, incluido el Auditor Externo, como un asunto principal que había que abordar para cumplir con la tarea encomendada por la Asamblea.

30. Cundió el consenso acerca de que el costo general del sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte debería constituir un tema fundamental en esta labor. El Auditor Externo tomó buena nota de este importante asunto.

1.4. La falta de consenso acerca de una reforma

31. Ninguna de las soluciones propuestas en el documento de trabajo para racionalizar el sistema, basadas en la experiencia del Auditor Externo en otras organizaciones internacionales, recibió apoyo unánime por parte de los asistentes. En concreto:

- el reparto de responsabilidades entre la Secretaría de la Asamblea y la Secretaría Ejecutiva se percibe como una condición elemental para la independencia del Comité de Presupuesto y Finanzas, pero también es una muestra evidente de que el Comité, con independencia de lo dispuesto en los textos, no acepta su posición jurídica de órgano «subsidiario» de los Estados Partes¹⁰. Ahora bien, la propuesta de establecer una línea jerárquica única y directa en la Secretaría de la Asamblea para agilizar el seguimiento de las actividades de la Asamblea (y para minimizar su costo), por un lado, y del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría, por otro, no contó con el apoyo de los representantes de los Estados Partes;

- una modificación de las normas relativas a la composición del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Comité de Auditoría, a fin de que los delegados de los Estados Partes pudieran estar directamente representados en estos comités a través de los facilitadores, o se rechazó o no recibió el apoyo de los asistentes (excepto el del excoordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria)¹¹;

- la aplicación de una estructura más formal para los contactos y el flujo de información entre el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría y los facilitadores fue considerado por algunos participantes como la imposición de una «camisa de fuerza» que amenazaba la independencia de los expertos (aunque algunos recordaron que el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría deberían seguir siendo básicamente órganos subsidiarios de la Asamblea, lo que necesariamente implica que estos comités tienen cierto grado de dependencia respecto de los Estados Partes);

⁹ La misión fundamental del Auditor Externo consiste en emitir un dictamen independiente sobre los estados financieros anuales: en ese ámbito, es evidente que no puede haber duplicaciones. En comparación con la Auditoría Interna, las auditorías del rendimiento efectuadas por el Auditor Externo se basan en un enfoque INTOSAI de las tres «E» (economía, eficiencia y eficacia), más que en un análisis de riesgos. A diferencia del MSI, el Auditor Externo realiza auditorías del rendimiento que son auditorías genuinas orientadas específicamente a las necesidades de los Estados Partes (estudio de la forma óptima de emplear las contribuciones de los Estados Partes) y, en la mayoría de los casos, no son evaluaciones (intentos de evaluar los resultados y la repercusión de una política concreta). Además, el Auditor Externo es totalmente independiente de la Corte y de los Estados Partes en cuanto a la selección de los temas de las auditorías.

¹⁰ Como se menciona en el apéndice 9, la Secretaría Ejecutiva del Comité de Presupuesto y Finanzas/Comité de Auditoría «no existe» en los textos fundamentales de la Corte. Solo se ha validado el cargo de secretario del Comité de Presupuesto y Finanzas/Comité de Auditoría.

¹¹ En los apéndices 4 y 5 se recuerda que dicha solución (aplicada solo en la OCDE, que no forma parte del sistema de las Naciones Unidas), si bien recomendada por el Auditor Externo, habida cuenta de su propia experiencia con esa organización, no se corresponde con el patrón de referencia principal de las 29 organizaciones internacionales estudiadas por el Auditor Externo.

- la propuesta de fusionar la Oficina de Auditoría Interna y el MSI solo recibió el apoyo del excoordinador para la supervisión de la gestión presupuestaria y de un miembro del Comité de Auditoría.

2. Enfoque del Auditor Externo

32. Ante la falta de consenso, la única vía posible para que el Auditor Externo formulara recomendaciones eficaces y objetivas encaminadas a mejorar el acceso de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte era proceder a un estudio comparativo tanto de los costos como de las estructuras de gobernanza.

2.1. Estudio comparativo de los costos

33. En el contexto del mandato otorgado para evaluar el sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte, como se ha explicado anteriormente, el ámbito de nuestro estudio abarca:

- por una parte, el Comité de Auditoría, el Comité de Presupuesto y Finanzas, junto con su Secretaría Ejecutiva, el MSI, la Oficina de Auditoría Interna y la auditoría externa;

- por otra parte, los distintos comités, comisiones, grupos, facilitadores, etc., formados por delegados de los Estados Partes que se ocupan de la supervisión; en el caso de la Corte, se incluye a la Mesa de la Asamblea, el Grupo de Trabajo de La Haya y a los facilitadores.

34. A fines de comparación de los costos, solo se ha tenido en cuenta el primer grupo; se suele aceptar que la actividades de supervisión, cuando las llevan a cabo directamente los delegados de los Estados Partes, entran dentro de la función más general que compete a las delegaciones y, por consiguiente, apenas representan un costo marginal para la organización de turno, que puede pasarse por alto (no hay sueldos ni gastos generales directos, a diferencia de lo que sucede con el MSI y la Oficina de Auditoría Interna, y tampoco hay dietas, gastos de transporte ni gastos de la «Secretaría Ejecutiva», como sí es el caso del Comité de Auditoría y del Comité de Presupuesto y Finanzas.

Cuadro 1: Costo de los órganos de supervisión de la Corte (en miles de euros)

2019	
Comité de Auditoría	37,38
Comité de Presupuesto y Finanzas	160,42
Secretaría de los órganos de expertos independientes (Comité de Presupuesto y Finanzas/Comité de Auditoría)	498,31
MSI	521,60
Auditoría interna	686,28
Auditoría externa	70,00
1. Costo total de la supervisión de la gobernanza	1.974,00
2. Gastos generales totales de la Organización	160.736,00
Cociente 1/2 (%)	1,23 %

Fuente: Auditor Externo

35. En este cuadro se responde la pregunta concreta planteada por el jefe del MSI en el taller: la auditoría externa supone un 3,5 % de los costos totales de supervisión de la gobernanza y un 0,04 % de los gastos generales totales de la Corte; es decir, diez veces menos que la Oficina de Auditoría Interna (0,43%), diez veces menos que el Comité de Auditoría/Comité de Presupuesto y Finanzas, junto con su Secretaría Ejecutiva, (0,43 %) y ocho veces menos que el MSI (0,32 %).

36. En términos más generales, aunque otras organizaciones no publican datos pormenorizados acerca del costo de sus órganos de supervisión, la información de que disponemos sobre otras organizaciones internacionales (cuyos porcentajes oscilan entre el 0,29 % y el 0,70 %), muestran que la proporción de los costos de supervisión de la Corte es entre dos y cuatro veces mayor que la de otras organizaciones internacionales.

37. A partir de la auditoría de los estados financieros de la Corte realizada en los últimos años, el Auditor Externo es también plenamente consciente de la falta de liquidez que la Organización tiene que sufrir al final de cada ejercicio y que, en algún momento, podría poner en tela de juicio la viabilidad de la Corte¹². Por eso el Auditor Externo concluyó que ninguna reforma de la Corte en su conjunto y, concretamente, de los órganos de supervisión de la gobernanza, debería ocasionar un aumento de los gastos, a menos que se decida reducir una cantidad equivalente en otras esferas. Como ya se ha explicado, cundió el consenso en el taller de que el costo del sistema de supervisión de la Corte era un motivo principal de preocupación que había que abordar a la hora de evaluar dicho sistema (véase apéndice 3).

38. Como conclusión general, tal y como se muestra en el cuadro anterior, cabe señalar que el peso en los gastos generales de las seis estructuras de supervisión «sin delegados» (el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría, la Secretaría Ejecutiva, el MSI, la Auditoría Interna, la Auditoría Externa) es muy superior al de otras organizaciones internacionales.

2.2. Estudio comparativo estructural

39. De las 29 organizaciones internacionales que conforman la muestra¹³: nueve no cuentan con un Comité de Presupuesto y Finanzas o equivalente; solo cinco tienen un Comité de Presupuesto y Finanzas formado por expertos independientes¹⁴ (incluida la Corte) y 15 no incluyen a expertos independientes en el Comité de Presupuesto y Finanzas, puesto que este órgano emana simplemente de las delegaciones que obran por encargo directo de la Asamblea¹⁵. Los Comités de Presupuesto y Finanzas formados por delegados son, por tanto, la norma imperante en nuestra muestra, lo que no resulta sorprendente, habida cuenta de que las asignaciones presupuestarias son la herramienta de que disponen los Estados Miembros en última instancia (y, en ocasiones, la única eficaz) para supervisar la gobernanza de una organización internacional. Además, como se señaló en el taller, en la Corte, la mayoría de actividades de supervisión eficaces respecto del presupuesto corren a cargo, de hecho, de los facilitadores y del Grupo de Trabajo de La Haya.

40. Con respecto a la separación de la auditoría interna y del MSI, dentro de la misma muestra, la Corte es la única organización internacional que cuenta con dos órganos distintos.

Conclusión n° 1. Con una gran cantidad de estructuras de supervisión sin delegados, el costo de la supervisión de la gobernanza de la Corte, en comparación con sus gastos totales, resulta prohibitivo si se compara con otras organizaciones internacionales.

Recomendación n° 1. (Prioridad 1) Dada la persistente falta de liquidez de la Corte y el elevado porcentaje de los costos que supone la supervisión de la gobernanza de la Corte, frente a otras organizaciones internacionales, el Auditor Externo recomienda que ninguna reforma de la Corte en su conjunto y, en concreto, de los órganos de supervisión de la gobernanza provoque un aumento de los gastos, a menos que se decida reducir cantidades equivalentes en otras esferas, además de que se debería dar prioridad a las reformas que puedan lograr ahorros cuantificables.

¹² Véase el dictamen del Auditor Externo sobre los estados financieros de 2017 (doc. ICC-ASP/17/12, pág. 5): «Hemos de señalar a su atención una cuestión concreta que se expone en las notas 2.4 (“Bases de la elaboración”) y 2.19 (“Riesgo de liquidez”) a los estados financieros y que se refiere al principio de continuidad de la actividad (*going concern*)». Y en la página 65, el Auditor Externo formula la siguiente observación: «los datos facilitados al Auditor Externo durante su misión final sobre los estados financieros de 2017 lo llevaron a compartir las preocupaciones expresadas por el Comité en relación con el riesgo de que la Organización se enfrente a una crisis de liquidez durante el segundo semestre de 2018. El Auditor Externo considera que no se trata de una crisis temporal, sino de la manifestación de un problema que ha pasado a convertirse en estructural, y cuya solución exigirá un estudio profundizado». Desde entonces, se plantea el mismo problema a finales de cada año, incluido 2021.

¹³ El Auditor Externo ha realizado un estudio comparativo del sistema de supervisión de la gobernanza en 29 organizaciones internacionales, relacionadas y no relacionadas con el sistema de las Naciones Unidas: nueve fondos y programas de las Naciones Unidas, diez organismos especializados de las Naciones Unidas, cinco organizaciones afiliadas a las Naciones Unidas y cinco organizaciones que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas.

¹⁴ ONU, CPI, CoE, OPAQ, OTPCE

¹⁵ CIJ, PMA, FAO, OACI, OIT, OMS, ONUDI, OMT, FIDA, OIEA, BIRF, OMC, OCDE, OTAN y OSCE

3. Recomendaciones organizativas

41. Cabe resaltar que las siguientes recomendaciones están encaminadas únicamente a responder a la pregunta planteada por la Asamblea al Auditor Externo. El Auditor Externo es desde luego consciente de que algunos representantes de los tres órganos o participantes independientes en el sistema de supervisión pueden plantear una cuestión muy distinta, a saber: ¿es deseable una mayor implicación de los Estados Partes en la supervisión de la gobernanza de la Corte?

42. El Auditor Externo, cuyo deber es exclusivamente responder ante la Asamblea, no puede contestar a ese interrogante de naturaleza política. La única recomendación que puede formular en esa materia es de índole técnica: con independencia del grado de implicación directa de los Estados Partes en la supervisión de la gobernanza de la Corte, esta implicación no puede desembocar en una «microgestión»; es decir, que se llegue a una situación en la que la frontera entre las responsabilidades de gobernanza y de gestión se difumine. Es un asunto que debe por supuesto tenerse en cuenta al examinar las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo.

43. Con miras a ofrecer recomendaciones eficaces a la Asamblea para fortalecer la participación de los delegados de los Estados Partes en la supervisión de la gobernanza de la Corte, el Auditor Externo se atuvo a tres principios esenciales:

- simplificar las relaciones que existen entre los delegados de los Estados Partes y los órganos de supervisión reduciendo la cantidad de órganos subsidiarios y los costos correspondientes, así como facilitando un acceso más directo a estos órganos para los delegados de los Estados Partes;
- que, en la medida de lo posible, la Corte esté en consonancia con las estructuras de supervisión de la gobernanza más actuales de las organizaciones internacionales;
- mantener intactas las respectivas funciones de la Presidencia, la Fiscalía y la Secretaría en lo que respecta la independencia/neutralidad, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Roma.

44. A la luz de estos principios y, sobre todo, teniendo en cuenta que el costo de la supervisión de la gobernanza debe atenerse a las normas y que las respectivas funciones de los tres órganos principales de la Corte deben seguir cumpliendo con lo establecido en el Estatuto de Roma, las recomendaciones del Auditor Externo difieren a menudo de las formuladas en el Examen de Expertos Independientes¹⁶, en el que la supervisión de la gobernanza solo constituía una parte menor de un examen mucho más amplio.

45. Estos tres principios se articulan en las siguientes recomendaciones:

3.1. Mejorar la integración de la Oficina de Auditoría Interna en la Corte

46. El único punto en el que casi cundió un consenso entre los participantes en el taller (excepto los representantes del Comité de Auditoría, que rechazaron todas las recomendaciones) fue el de una mejor integración de la Oficina de Auditoría Interna (la «Oficina») en la organización ejecutiva de la Corte.

47. Con respecto a la Oficina, la Corte recientemente pasó de un extremo a otro. Tras anexarla a la Secretaría (lo que el Auditor Externo consideraba que no cumplía con buenas prácticas), la Corte la adjuntó a la Secretaría de la Asamblea (lo que, de hecho, está más en consonancia con las buenas prácticas)¹⁷. No obstante, aunque la recomendación del Auditor Externo no preveía alcanzar ese resultado, esto supuso que esta función estuviera *de facto* casi bajo la exclusiva responsabilidad del Comité de Auditoría, con lo que se alejaba de la órbita de las autoridades ejecutivas de la Corte, sobre cuyas necesidades e información se supone que una auditoría interna aporta primordialmente su contribución profesional independiente.

¹⁶ En particular, una serie de recomendaciones del Examen de Expertos Independientes podrían acarrear costos adicionales.

¹⁷ Cuando se auditaron los estados financieros de la Corte al final del ejercicio de 2013, el Auditor Externo formuló las siguientes recomendaciones: «El Auditor Externo recomienda poner fin al actual Comité de Auditoría y establecer un nuevo comité de acuerdo con las prácticas profesionales idóneas que asista a la Asamblea de los

48. La auditoría interna es, por definición, una función interna que, si bien es independiente de otros servicios, trabaja exclusivamente para la autoridad ejecutiva de la Organización: desde el punto de vista operativo, el auditor ejecutivo/interno cuenta con una línea jerárquica exclusiva, lo que comporta las siguientes consecuencias:

- respecto del examen del programa de auditoría interna, la función del Comité de Auditoría debería ceñirse exclusivamente a velar por que la autoridad ejecutiva no haya descartado indebidamente propuestas importantes planteadas por el auditor interno. Las «enmiendas» que el Comité de Auditoría puede aportar al programa de auditorías deben, por consiguiente, estar encaminadas únicamente a reforzar o a restaurar la independencia del Auditor Interno, en caso de que parezca que esta no se ha respetado. Por el contrario, es evidente que al Comité de Auditoría no le compete eliminar del programa de auditorías o añadir en él más temas de los aprobados por la autoridad ejecutiva a partir de la propuesta del Auditor Interno;

- en cuanto a la «evaluación» del Auditor Interno, también depende finalmente de la responsabilidad de las autoridades ejecutivas: la importante función que compete al Comité de Auditoría es la de garantizar que la evaluación de la autoridad ejecutiva no es una forma velada de ejercer presión sobre el Auditor Interno (lo cual es lo opuesto de lo que sucede en la actualidad, a saber, el Comité de Auditoría ha tratado de servirse de su supuesta facultad de evaluar al Auditor Interno para ejercer presión sobre este, cuando se suponía que tenía que protegerlo) y, en un segunda instancia, informar a las autoridades ejecutivas acerca de la adecuación técnica de los métodos de auditoría interna respecto de buenas prácticas.

49. El problema, específico de la Corte dados los principios de independencia y neutralidad de sus tres grandes órganos ejecutivos, es definir quién es la «autoridad ejecutiva». Hace tres años, el Auditor Externo sugirió en este punto que se concediera al director de la Oficina acceso permanente a las reuniones del Consejo de Coordinación¹⁸, pero en ese momento no se consideró pertinente por parte de los miembros de dicho órgano.

50. El Auditor Externo propuso en el documento de trabajo para el taller que se celebrara una «reunión sobre la supervisión interna» anual, con cargos administrativos de alto nivel de los tres órganos de la Corte (la Secretaría, la Presidencia, la Fiscalía) y el jefe de la Oficina, en la que se aprobaría la parte del programa anual de auditoría interna dedicada específicamente a temas transversales en la Corte.

51. La mayoría de los asistentes al taller (excepto los representantes del Comité de Auditoría) aceptaron esta propuesta, aunque sugirieron que el propio Consejo de Coordinación debería ser el foro en el que se debatiera y aprobara el programa interno anual de auditorías. Dado que cundía claramente el consenso entre los representantes de los tres órganos de la Corte en esta materia y aunque no resuelve en modo alguno la cuestión principal del acceso de los delegados de los Estados Partes al sistema de supervisión de la gobernanza de la Corte, el Auditor Externo formula la segunda recomendación que figura a continuación:

Estados Partes (la "Asamblea") a cumplir con sus responsabilidades de supervisión del proceso de presentación de informes financieros, el sistema de control interno y el proceso de auditoría interno y externo. Este comité debe por lo tanto ser establecido por un órgano subsidiario de la Asamblea. Podría instaurarse como un subcomité del Comité de Presupuesto y Finanzas. Para garantizar que la Oficina de Auditoría Interna (la "Oficina") cumpla con las prácticas profesionales idóneas, el Auditor Externo recomienda que la Oficina rinda cuentas ante los jefes de los órganos sobre asuntos administrativos y ante el Comité de Auditoría sobre el nombramiento, la destitución y la evaluación del desempeño del director de la Oficina. El Comité aprobará la carta de auditoría interna y el plan anual de auditoría de la Oficina, y examinará la eficacia de las actividades de auditoría interna. A fin de reflejar esta independencia en el presupuesto de la Corte, el presupuesto de la Oficina de Auditoría Interna deberá eliminarse del programa principal III (Secretaría), establecerse como programa principal independiente y ejecutarse bajo las exclusivas responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas del director de la Oficina».

¹⁸El Consejo de Coordinación es una reunión de alto nivel de las autoridades principales de los tres órganos de la Corte (Secretaría, Presidencia, Fiscalía) en la que se adoptan directrices en materia de políticas.

Recomendación n° 2. (Prioridad 1) El Auditor Externo recomienda al Consejo de Coordinación que respalde formalmente, bajo el control a posteriori del Comité de Auditoría, el programa anual de auditoría interna. El Comité de Auditoría podría solicitar modificaciones, las cuales necesitarían, a su vez, la aprobación y el respaldo del Consejo de Coordinación. La Oficina de Auditoría Interna dependería directamente del Consejo de Coordinación y este, con el asesoramiento del Comité de Auditoría, se encargaría plenamente de la evaluación del director de la Oficina.

3.2. Dar a los Estados Partes acceso al Comité de Auditoría

52. Como ya se ha mencionado, la propuesta del Auditor Externo de crear «comités mixtos» formados de expertos independientes y delegados de los Estados Partes, a fin de que el principio de subsidiaridad se aplicara efectivamente en el Comité de Presupuesto y Finanzas y, posiblemente, en el Comité de Auditoría, fue rechazada por la mayoría de participantes en el taller. Ahora bien, el coordinador actual para la supervisión de la gestión presupuestaria sugirió como alternativa que se diera a los facilitadores acceso permanente al Comité de Auditoría y al Comité de Presupuesto y Finanzas en calidad de miembros sin voto: «necesitamos una fórmula para velar por la participación o, cuando menos, la presencia de representantes de los Estados Partes. [...] Se me ha ocurrido una fórmula “superpasiva” mediante la que los facilitadores asistirían en calidad de observadores, sin pedirles que se callen, pero para facilitar quizás en cierta manera el flujo de información en beneficio de todos. El facilitador podría perfectamente transmitir información a los Estados Partes».

53. De aplicarse al Comité de Auditoría, esta propuesta sería coherente con el resto de recomendaciones formuladas y está claramente en consonancia con la solicitud cursada en el cometido asignado al Auditor Externo de mejorar el acceso de los Estados Partes a los órganos de supervisión de la gobernanza de la Corte. Fue rechazada de plano por la presidencia del Comité de Auditoría (véase apéndice 7). No obstante, el Auditor Externo la respalda.

Recomendación n° 3. (Prioridad 2) El Auditor Externo recomienda que la Asamblea, por conducto de su Mesa, dé acceso permanente al Comité de Auditoría a una cantidad limitada de delegados en calidad de miembros sin voto. La función de estos delegados sería la de obrar como puntos de contacto para facilitar información a sus colegas de otras delegaciones acerca de la labor que esté realizando el Comité de Auditoría independiente.

3.3. Redistribuir las funciones del Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Auditoría y el Grupo de Trabajo de La Haya

54. El «modelo de un Comité de Presupuesto y Finanzas de expertos independientes», si bien es poco frecuente en la mayoría de organizaciones internacionales, cuenta con un ejemplo emblemático: la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP)¹⁹ de las Naciones Unidas, adjunta a la Quinta Comisión de la Asamblea General de la ONU. Este modelo se basa en una confianza total por parte de la Asamblea General, que no cuestiona las conclusiones de este órgano colegiado de expertos independientes.

55. El Comité de Presupuesto y Finanzas actual de la Corte se fundamenta en principios similares, pero para ser eficiente y eficaz, este modelo exigiría que todos los Estados Partes se abstuvieran de abrir de nuevo un debate sobre cuestiones técnicas resueltas por el Comité de Presupuesto y Finanzas. Si se pudiera lograr un consenso en este punto, dicha solución contaría desde luego con el respaldo del Auditor Externo. Ahora bien, en las conversaciones mantenidas en el taller, así como en las conclusiones alcanzadas por el Auditor Externo durante la auditoría sobre el proceso presupuestario que realizó previamente, apuntan a una falta de consenso en esta materia.

56. Por eso, en el caso de la Corte, este modelo plantea tres inconvenientes:

¹⁹ La CCAAP es un órgano subsidiario de la Asamblea General compuesto de 16 miembros nombrados por la Asamblea a título personal. Sus funciones y responsabilidades abarcan, en particular, el presupuesto que presenta el Secretario General a la Asamblea General, asesoramiento a la Asamblea en cualquier materia administrativa o presupuestaria que se le remita e informar a la Asamblea acerca de los informes de los Auditores Externos.

- el mandato otorgado por la Asamblea al Auditor Externo muestra que el Comité de Presupuesto y Finanzas es considerado por algunos delegados como una «pantalla» entre los Estados Partes y la Corte (en contrapartida, los servicios afectados de la Corte lo consideran una «protección» frente a las delegaciones);

- según varias delegaciones que desearían debatir y modificar el presupuesto en detalle antes de aprobarlo, esto supone una pérdida de tiempo: el Grupo de Trabajo de La Haya solo puede comenzar su propio análisis, como mucho, a principios del otoño, una vez que el Comité de Presupuesto y Finanzas ha terminado su propio examen sobre el proyecto de presupuesto inicial, aunque este suele estar disponible a principios del verano;

- la existencia una «Secretaría Ejecutiva», separada de la Secretaría de la Asamblea, no está prevista en los textos fundamentales de la Corte, amplía la distancia entre los Estados Partes y el Comité de Presupuesto y Finanzas, que, de hecho, no obra como un órgano subsidiario sino que aparece en realidad como un órgano autónomo que no representa las posiciones de los Estados Partes en materia presupuestaria. Al leer los apéndices 6 y 7, queda claro que el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría no tienen la más mínima confianza en los Estados Partes y en sus órganos directos, de ahí que abogaran por una separación entre la Secretaría de la Asamblea y su propia Secretaría Ejecutiva. No queda tan claro el motivo por el que la Asamblea de los Estados Partes accedió a esta solicitud (que acarrea un costo) de crear una «secretaría ejecutiva» que anula el concepto mismo de «subsidiariedad»²⁰.

57. Todo esto es una deriva que surge de una desafortunada confusión: el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría no pueden gozar de autonomía alguna, dado que son «subsidiarios» por lo que, como tal, deben responder a las necesidades expresadas por la Asamblea y sus órganos directos. Dicho esto, en ese marco se espera que los expertos ofrezcan dictámenes y asesoramiento de forma completamente independiente de las demandas y deseos expresados por los Estados Partes, de ahí que se aplique la expresión de «independiente» a los expertos y no, desde luego, a los comités «subsidiarios», los cuales deberían en su lugar mantener vínculos muy estrechos con la Asamblea y sus órganos directos. Es decir, si bien los expertos son independientes a la hora de emitir sus análisis o posiciones a título individual, sus comités están subordinados a los órganos rectores, que son los únicos que tienen el derecho legítimo de definir las directrices presupuestarias en todos los niveles, o incluso solicitar el examen de cuestiones relativas a puntos técnicos concretos, sobre los que los expertos ofrecerán sus opiniones y recomendaciones de forma totalmente independiente.

58. El Auditor Externo observa que el parecer de las delegaciones está muy dividido en este punto, pero dado el principio de consenso, incluso si apenas unas pocas delegaciones quieren ejercer su legítimo derecho de examinar directamente el proyecto de presupuesto y, en términos más generales, la supervisión financiera de la Organización que financian sus Estados, este modelo desemboca en una redundancia estéril de los debates presupuestarios, en los que, en todo caso, son las delegaciones las que tienen la última palabra, como se puso de manifiesto en el informe de 2019 sobre el proceso presupuestario.

59. Por consiguiente, estas son las alternativas:

- o bien los Estados Partes alcanzan un consenso claro para aceptar las conclusiones del Comité de Presupuesto y Finanzas actual, lo que los priva de ejercer «cualquier interferencia», sin que ellos se encarguen de mantener deliberaciones pormenorizadas sobre el proyecto de presupuesto, aunque lo hayan hecho constantemente en el pasado;

²⁰ La declaración efectuada por la presidencia del Comité de Auditoría sobre el documento del taller plantea esta contradicción de forma muy clara (en la respuesta a la pregunta 5 de este documento: «¿están de acuerdo los participantes en que se debería establecer una línea jerárquica clara en la Secretaría de la Asamblea para el seguimiento de las actividades de la Asamblea, el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Comité de Auditoría?»): «a fin de mantener los mejores resultados de los órganos subsidiarios técnicos, estos deben poder conservar su independencia frente a cualquier interferencia del órgano político». Si se prohíbe «cualquier interferencia» de los Estados Partes, entonces no hay subsidiariedad.

- o bien los Estados Partes reconocen que el Grupo de Trabajo de la Haya (o alguno de sus subgrupos) es, de principio a fin, la verdadera fuerza motriz del debate presupuestario y que no necesitan que exista el Comité de Presupuesto y Finanzas. De ser necesario, se podría solicitar asesoramiento técnico sobre el proyecto de presupuesto inicial al Comité de Auditoría²¹, con un examen general formal del proyecto de presupuesto inicial listo a finales de julio, con lo que el proyecto de presupuesto en sí mismo sería objeto de debate/modificaciones a cargo de los Estados Partes (Grupo de Trabajo de La Haya) con el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto de la Corte. En ese caso, el «asesoramiento técnico» sobre el borrador de proyecto de presupuesto se podría solicitar al Comité de Auditoría, que se encargaría de un examen puramente técnico del modo en que se han establecido las hipótesis en materia de actividades (los «vectores», es decir, las hipótesis barajadas por la Fiscalía/Presidencia que constituyen la base del proyecto de presupuesto: cantidad prevista de exámenes preliminares, declaraciones de situación, sentencias, etc. en el siguiente ejercicio financiero), así como acerca de la coherencia financiera en términos generales del proyecto de presupuesto a partir de estas hipótesis. Esto supone que el Comité de Auditoría tendría que reunirse con la Fiscalía y la Presidencia, por un lado, y con la Secretaría, por otro. A partir de estas consultas de naturaleza muy general, preliminares y de alto nivel, emitiría un breve dictamen en el que se subrayarían los puntos fuertes y débiles de las hipótesis presupuestarias básicas y la coherencia con la que se han articulado en grandes partidas presupuestarias (sin entrar en el desglose de cada Programa Principal).

60. El Auditor Externo aduce tres motivos adicionales por los que recomienda a la Asamblea la segunda opción:

Eficiencia

61. En el informe del Auditor Externo sobre el proceso presupuestario de la Corte (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2) ya se señaló (pág.9) que «el hecho de que el Comité de Presupuesto y Finanzas de la Corte, elegido por la Asamblea, no represente a los Estados Partes como tales, explica el hecho inusitado de que el Grupo de Trabajo de La Haya siga examinando el presupuesto y formulando recomendaciones después de que el Comité de Presupuesto y Finanzas haya emitido sus propias recomendaciones».

62. En cuanto a la eficiencia, sustituir el Comité de Presupuesto y Finanzas principalmente por el Grupo de Trabajo de la Haya (o expertos de las delegaciones enviados por el Grupo de Trabajo de la Haya) y en parte por el Comité de Auditoría (para un asesoramiento *técnico* inicial como se ha explicado anteriormente) supone simplemente extraer la consecuencia lógica de la situación actual, en la que el informe de los expertos independientes del Comité de Presupuesto y Finanzas no constituye en realidad la base de la negociación y de las modificaciones del proyecto de presupuesto.

Economía

63. Si se le solicita un dictamen experto independiente de tipo técnico y general al Comité de Auditoría (que claramente sería un órgano subsidiario directo de la Asamblea), por los motivos ya expuestos resultaría totalmente inapropiado seguir manteniendo una Secretaría Ejecutiva separada, aunque en este caso se podrían facilitar servicios de secretaría del Comité de Auditoría, como sucede en la mayoría del resto de organizaciones, por parte de la propia Oficina de Auditoría Independiente. Según el cuadro incluido anteriormente en el que se comparan los gastos de los sistemas de gobernanza, esto supondría un ahorro anual directo de 659.000 euros (sobre la base de cifras de 2019)²², con lo que la proporción de los gastos totales de supervisión dentro de los gastos generales totales pasaría del 1,23 % al 0,82 %, lo que sigue resultando caro frente a la mayoría del resto de organizaciones internacionales, pero ya en consonancia con porcentajes aceptables.

²¹ Como el Grupo Asesor de la OTPCE, que hace las veces de comité de auditoría y de asesor financiero.

²² Véase el cuadro 1: el costo directo del Comité de Presupuesto y Finanzas es de 160.420 euros, mientras que el costo indirecto de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Auditoría/Comité de Presupuesto y Finanzas es de 498.310 euros.

Conformidad con las prácticas más habituales

64. Un Comité de Presupuesto y Finanzas formado por delegados de los Estados Partes es la fórmula imperante en las organizaciones internacionales. En el caso de la Corte, el Grupo de Trabajo de La Haya o sus subgrupos podrían ejercer (y ya ejercen) esta función, con lo que se resolvería la cuestión planteada por la Asamblea de contar con un mejor acceso de los delegados de los Estados Partes a la supervisión de la gobernanza de la Corte, dado que el presupuesto es, claramente, la herramienta principal, cuando no la única, de vigilar la gobernanza. La Mesa tendría que tomar una nueva decisión para fijar qué subgrupo del Grupo de Trabajo de La Haya es el más apropiado para desempeñar esta tarea (por ejemplo, el grupo de trabajo del facilitador para el presupuesto).

Recomendación n.º 4. (Prioridad 1) El Auditor Externo recomienda:

- **eliminar el Comité de Presupuesto y Finanzas formado por expertos independientes y transferir sus competencias en materia de elaboración/negociación del proyecto de presupuesto detallado con el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto de la Corte al Grupo de Trabajo de La Haya o a alguno de sus subgrupos;**
- **presentar todos los años, antes del verano, el proyecto de presupuesto inicial ante el Grupo de Trabajo de La Haya que, en contacto directo con el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto de la Corte, podría empezar inmediatamente a preparar y negociar la decisión final consensuada de la Asamblea sobre el presupuesto de cara a su aprobación en diciembre;**
- **opcionalmente, solicitar al Comité de Auditoría, que desempeñaría una función asesora, que emitiera un dictamen técnico resumido inicial sobre el proyecto de presupuesto;**
- **eliminar la Secretaría Ejecutiva para restaurar el principio de subsidiaridad de los órganos de supervisión de la gobernanza respecto de la Asamblea.**

3.4. Fusionar la Oficina de Auditoría Interna y el Mecanismo de Supervisión Independiente

65. Existen tres razones que justifican la fusión de la Oficina con el MSI:

- Mayor flexibilidad

66. En el informe del Auditor Externo sobre el proceso presupuestario de la Corte (doc. ICC-ASP/18/12/Add.2) ya se señaló la falta de flexibilidad derivada del reducido tamaño del MSI como Programa Principal y se formula la siguiente recomendación: « El Auditor Externo recomienda que se modifique el Reglamento Financiero que actualmente prohíbe las transferencias entre programas principales, de tal forma que se pueda proceder a dichas transferencias de forma selectiva con el fin de ofrecer una adecuada flexibilidad de gestión a los programas principales “pequeños”, como el Mecanismo de Supervisión Independiente o la Oficina de Auditoría Interna». Esta recomendación (respaldada en la recomendación 134 del Examen de Expertos Independientes) ha sido rechazada porque algunos delegados consideran que se alejaría del principio fundamental de prohibir los traspasos entre Programas Principales. La fusión propuesta de la Oficina y el MSI en un solo Programa Principal (y una estructura) resuelve el problema sin que se viole ningún principio vigente.

- Conformidad con las prácticas más habituales de las organizaciones internacionales

67. La Corte es una excepción; en otras organizaciones internacionales, la auditoría y el MSI (evaluación, inspección e investigación) están normalmente fusionadas (y, no obstante, hay *disposiciones* vigentes para que los inspectores puedan investigar a las autoridades principales).

68. En el artículo 112 4) del Estatuto de Roma se estipula que «La Asamblea podrá establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios, incluido un mecanismo de supervisión independiente que se encargará de la inspección, la evaluación y la investigación de la Corte a fin de mejorar su eficiencia y economía». Queda claro que, de conformidad con este artículo, la Asamblea puede decidir cuál es la mejor *solución* y, en concreto, determinar si dicho órgano tiene que ser su órgano subsidiario directo o no. En la parte de las actas del taller donde se menciona este punto se indica claramente que la jerarquía vigente (el MSI depende de la presidencia de la Asamblea) aísla al MSI del resto del sistema de supervisión; este es el motivo por el que la mayoría del resto de organizaciones internacionales prefiere contar con un sistema integrado, con disposiciones concretas que refuerzan la independencia de las unidades de inspección y de investigación. Fusionar el MSI y la Oficina unifica y simplifica el sistema interno de supervisión de la gobernanza bajo el control independiente del Comité de Auditoría.

- Economía

69. Lo que es más importante, teniendo en cuenta la envergadura relativamente modesta de la Organización, fusionar el MSI y la Oficina redundaría en cambios de la estructura de costos de estas dos instancias tan pequeñas: mantener separados ambos órganos supone contar con dos oficiales superiores. En las estructuras *actuales*, el costo de los dos oficiales superiores abarca más de la mitad de los recursos de estos órganos²³, por lo que una fusión supondría reducir ese costo aproximadamente al 25% y permitiría reasignar los recursos disponibles a trabajo operativo, sin costos adicionales.

Recomendación 5. (Prioridad 1) El Auditor Externo recomienda fusionar la Oficina de Auditoría Interna y el Mecanismo de Supervisión Independiente en un Programa Principal.

²³ La nota del jefe del MSI (véase apéndice 8) hace comparaciones con organizaciones mucho más grandes, algunas de las cuales no incluyen en la estructura fusionada (MSI + auditoría interna) una o dos funciones (en varios casos, la evaluación se mantiene aparte), pero esta situación parece darse en una minoría de organizaciones mucho más grandes.

V. AGRADECIMIENTOS

70. El Auditor Externo desea expresar su profundo agradecimiento a los representantes de los Estados Partes, el Comité de Auditoría, el Comité de Presupuesto y Finanzas, la Presidencia, la Fiscalía, la Secretaría y los directores y funcionarios de la Corte por su acogida y por la precisión de la información facilitada.

Fin de las observaciones.

Anexos

[Véase ICC-ASP/20/6/Addendum 1]
