



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
12 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo período de sesiones
Temas 127, 128 y 129 del programa

Consejo de Seguridad
Septuagésimo primer año

Tribunal Penal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de Genocidio y Otras Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de Rwanda y de los Ciudadanos Rwandeses Presuntamente Responsables de Genocidio y Otras Violaciones de Esa Naturaleza Cometidas en el Territorio de Estados Vecinos entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 1994

Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de las Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991

Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales

Evaluación de los métodos y la labor del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia fue establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 827 (1993), con el mandato de enjuiciar a los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en la ex-Yugoslavia desde 1991 y, así, contribuir a restablecer y mantener la paz en la región.

En el presente informe de evaluación, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) evaluó la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los métodos y la labor del Tribunal en la aplicación de la estrategia de conclusión durante el período 2010-2015, centrándose en la conclusión oportuna de las actividades judiciales, la



retención del personal y las separaciones voluntarias en el contexto del proceso de reducción de personal. La OSSI basó su análisis en una amplia gama de fuentes cualitativas y cuantitativas.

Entre 2010 y 2015, el Tribunal presentó sistemáticamente informes sobre su desempeño y las actividades al Consejo de Seguridad y la Asamblea General, e hizo progresos constantes en el seguimiento de sus actividades judiciales. El Tribunal también llevó a cabo una serie de reformas de procedimiento y operacionales, e hizo un seguimiento de las mismas, a fin de cumplir la estrategia de conclusión. El Tribunal lo hizo en el contexto de la ejecución de un proceso de reducción de personal, durante el cual se produjo una disminución del 53% en su fuerza de trabajo total en el período de cinco años examinado.

Al mismo tiempo, fue difícil encontrar pruebas que demostraran que se habían logrado resultados de desempeño. Al tiempo que había perspectivas diferentes sobre la forma de interpretar las fechas de la estrategia de conclusión, había también una carencia de indicadores claros que permitieran una evaluación transparente de en qué medida la conclusión de la labor estaba bien encaminada. Las medidas de la eficacia y la eficiencia se basaban en gran medida en el desempeño anterior del propio Tribunal, en lugar de en una comparación con otras instituciones internacionales o tribunales nacionales. Los marcos de gestión basada en los resultados eran ambiguos y, lo que es más importante, había una falta de base empírica que demostrara cómo las reformas operacionales y de procedimiento implantadas a lo largo de los años habían contribuido a una mayor eficiencia. El Tribunal no informa sobre su desempeño y sus avances en la estrategia de conclusión; informa sobre la situación de sus actividades, en lugar de demostrar resultados.

Las cuatro recomendaciones principales de la OSSI al Tribunal son las siguientes:

- a) Adoptar normas sobre los plazos de tramitación de las causas sobre la base de enfoques de gestión de diferentes tipos de causas y hacer un seguimiento de los progresos hacia esos parámetros de referencia internos;
- b) Asegurar que los mecanismos de planificación y seguimiento se ocupen de los resultados en materia de eficiencia;
- c) Elaborar un código de conducta y mecanismo disciplinario para los magistrados;
- d) Desarrollar un sistema de información centralizado sobre las separaciones del servicio y mejorar el análisis de los recursos humanos para la adopción de decisiones basadas en datos.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Antecedentes	4
A. Historia y mandato	4
B. Estructura y gobernanza	6
C. Recursos	6
III. Marco de evaluación: alcance, objetivo y metodología	7
A. Alcance y finalidad	7
B. Metodología	8
IV. Resultados de la evaluación	9
A. El Tribunal ha desarrollado las estructuras, los mecanismos y las actividades operacionales adecuados para aplicar la estrategia de conclusión	9
B. El Tribunal ha sido algo eficaz en la planificación y ejecución de las causas	11
C. El Tribunal introdujo medidas notables para acelerar las actividades judiciales en el contexto de la estrategia de conclusión, pero la evidencia empírica para demostrar que trabajó de la manera más eficiente en el período 2010-2015 es débil, y existe una rendición de cuentas insuficiente con respecto a la conducta de los magistrados	17
D. La separación voluntaria, no la reducción de personal, planteaba un problema serio para la conclusión oportuna de las actividades judiciales	20
V. Conclusión	27
VI. Recomendaciones	27
Anexos	
I. Observaciones recibidas del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia	29
II. Observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la División de Inspección y Evaluación	41

I. Introducción

1. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recibió el mandato del Consejo de Seguridad, en su resolución 2256 (2015), de llevar a cabo una evaluación de los métodos y la labor del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia. La Asamblea General hizo suya esa solicitud en su resolución 70/227.

2. Las evaluaciones de la OSSI se llevan a cabo con arreglo al Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, 54/244 y 59/272 y el boletín del Secretario General ST/SGB/273, en los que se autoriza a la Oficina a iniciar y llevar a cabo cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus responsabilidades y a presentar informes al respecto. Las evaluaciones de la OSSI se definen en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación (ST/SGB/2000/8, párr. 7.1).

3. El objetivo general de la evaluación era determinar de la manera más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los métodos y la labor del Tribunal en la aplicación de la estrategia de conclusión con arreglo a la resolución 1966 (2010) del Consejo de Seguridad, centrándose en la conclusión oportuna de las actividades judiciales, la retención del personal y las separaciones voluntarias en el contexto del proceso de reducción de personal (véase el párr. 45 *infra*). El alcance y la orientación de la evaluación surgieron de un estudio documental preliminar y entrevistas de evaluación del alcance de los problemas residuales a los que se enfrenta el Tribunal, así como del exigente cronograma. La evaluación se realizó en cumplimiento de las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

4. Se solicitaron a la administración del Tribunal sus observaciones al proyecto de informe y se han tenido en cuenta al preparar el presente informe final. La respuesta oficial del Tribunal se incluye en el anexo del presente informe.

II. Antecedentes

A. Historia y mandato

5. El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia es un tribunal especial establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 827 (1993). Su mandato consiste en enjuiciar a los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en la ex-Yugoslavia desde el 1 de enero de 1991 y, así, contribuir a restablecer y mantener la paz en la región¹. El Tribunal tiene jurisdicción sobre las violaciones de los Convenios de Ginebra, las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

¹ Véase la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad. De conformidad con el artículo 8 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, la competencia *ratione temporis* del Tribunal no tiene un límite fijo. El estatuto puede consultarse en www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf.

6. El Tribunal es el primer tribunal internacional creado desde los tribunales militares de Nuremberg y Tokio después de la Segunda Guerra Mundial. A diferencia de los anteriores tribunales establecidos al final de un conflicto armado, el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia fue creado por las Naciones Unidas durante una guerra en Bosnia. Los presuntos delitos juzgados por el Tribunal se extienden en el tiempo desde 1991 (en Croacia) a 2001 (en Macedonia), e incluyen los delitos cometidos en el período 1992-1995 (en Bosnia y Herzegovina), en 1995 (en Croacia) y en el período 1998-1999 (en Kosovo). Además, fue el primer tribunal establecido en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como una medida para mantener la paz y la seguridad internacionales. El Tribunal ha inculcado formalmente a un total de 161 personas.

7. De conformidad con el propósito de su resolución fundacional, los objetivos del Tribunal son: a) enjuiciar a los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario; b) impartir justicia a las víctimas; c) disuadir de la comisión de nuevos delitos; y d) contribuir al restablecimiento de la paz mediante la rendición de cuentas de los responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario.

8. En sus resoluciones 1503 (2003) y 1534 (2004), el Consejo de Seguridad hizo suya la estrategia de conclusión presentada por el Presidente del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia en junio de 2002 (S/2002/678), según la cual se preveía que las investigaciones estuvieran terminadas a más tardar a fines de 2004, todos los juicios de primera instancia a más tardar a finales de 2008 y las apelaciones en 2010. En el marco de la estrategia de conclusión, el Tribunal se concentró en el enjuiciamiento de los más altos dirigentes y remitió causas relativas a acusados de rango intermedio e inferior a los tribunales nacionales. En su resolución 1534 (2004), el Consejo exhortó también al presidente y el fiscal del Tribunal a que explicaran sus planes para aplicar la estrategia de conclusión en sus informes semestrales al Consejo.

9. Al tiempo que hizo suya la estrategia de conclusión propuesta, el Consejo de Seguridad observó también que la aplicación de la estrategia dependía de factores externos fuera del control del Tribunal. Por ejemplo, en la resolución 1503 (2003), el Consejo observó con preocupación que ciertos Estados no prestaban aún plena cooperación y que el fortalecimiento de los sistemas judiciales nacionales revestía importancia crucial para la puesta en práctica de las estrategias de conclusión del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y el Tribunal Internacional para Rwanda. Ya en 2004, el Consejo observó en su resolución 1534 (2004) que podría no ser posible ejecutar las estrategias de conclusión establecidas en la resolución 1503 (2003). En su resolución 1966 (2010), observó que los plazos previstos mencionados *supra* no se habían cumplido y solicitó al Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia que adoptara todas las medidas posibles para concluir con rapidez toda la labor restante a más tardar el 31 de diciembre de 2014. Los dos últimos prófugos fueron detenidos en mayo y julio de 2011 y el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia ha seguido funcionando después de 2014. El Tribunal considera que las actividades pendientes se completarán a más tardar a finales de 2017.

B. Estructura y gobernanza

10. La máxima autoridad del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia es el Presidente, que cuenta con el apoyo de un Vicepresidente. Tanto el Presidente como el Vicepresidente son elegidos entre los magistrados permanentes del Tribunal por mayoría.

11. El Tribunal está constituido por tres órganos. Las Salas son el órgano judicial y están integradas por magistrados. Hay tres Salas de Primera Instancia y una Sala de Apelaciones. La Oficina del Fiscal es un órgano independiente y separado del Tribunal que tiene un gabinete, una División de Enjuiciamiento y una División de Apelaciones. La Secretaría presta servicios tanto a las Salas como a la Fiscalía. El 1 de enero de 2016, el Tribunal se reorganizó y pasó a contar también con una Sección de Asesoramiento de la Secretaría, una División de Servicios de Apoyo Judicial (que incluye la Sección de Apoyo Jurídico a las Salas), una División Administrativa, un Servicio de Comunicaciones, una Sección de Seguridad y una Sección de Servicios de Idiomas y Conferencias (véase A/70/397, anexo I).

12. El Tribunal es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad. Si bien el Tribunal sigue siendo independiente del Consejo, el Consejo es responsable en última instancia de las actividades del Tribunal y de la continuación de sus operaciones. La Asamblea General, por conducto de la Quinta Comisión, ejerce el control presupuestario del Tribunal². Por consiguiente, el Tribunal presenta informes anuales al Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como un informe semestral sobre la estrategia de conclusión. El Tribunal está sujeto también a la supervisión de la OSSI, la Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección.

13. El Tribunal se encuentra en La Haya, y cuenta con oficinas sobre el terreno en Sarajevo y Belgrado.

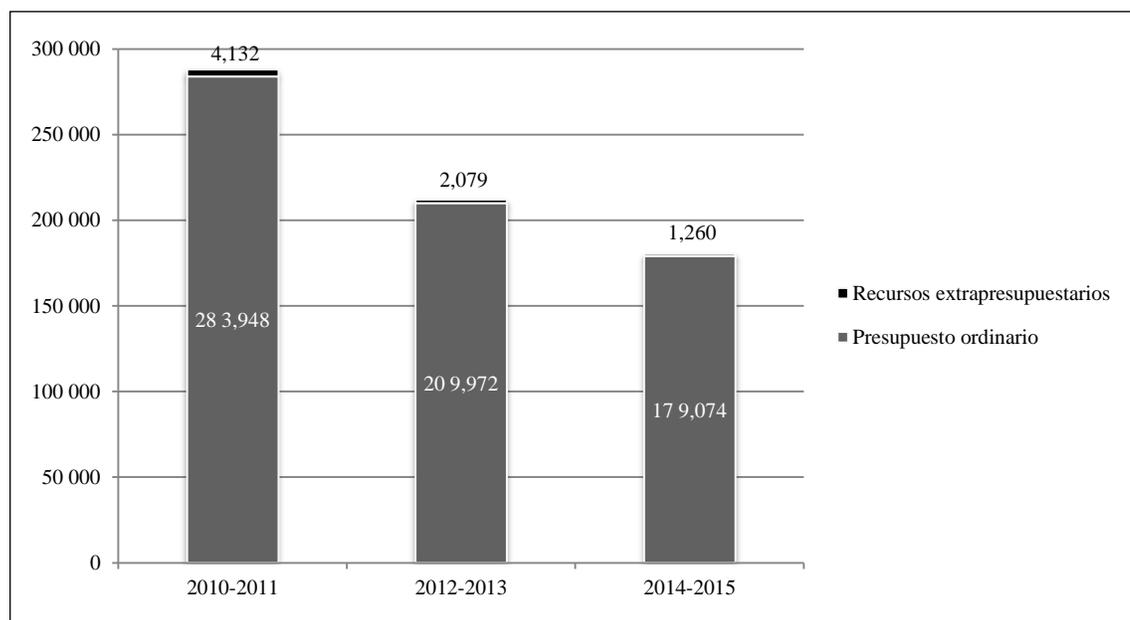
C. Recursos

14. El Tribunal está financiado con cuotas de conformidad con una escala de cuotas híbrida. La mitad del presupuesto del Tribunal se financia con arreglo al presupuesto ordinario y la otra mitad, según la escala de mantenimiento de la paz. Presenta informes a la Asamblea General por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Quinta Comisión.

² De conformidad con el artículo 32 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, que hace referencia al artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas.

Gráfico I
**Recursos financieros del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia,
 2010-2015^a**

(En miles de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Véase gastos, deducidas las contribuciones del personal, en A/64/476, A/66/386, A/68/386 y A/70/397).

^a Para el bienio 2014-2015, las cifras del presupuesto ordinario se basan en el presupuesto aprobado con el tipo de cambio revisado. Las cifras extrapresupuestarias para el bienio 2014-2015 son estimaciones.

15. Como se indica en el gráfico I, los recursos financieros del Tribunal han disminuido constantemente en los últimos tres bienios. Los recursos propuestos del Tribunal para el bienio 2016-2017, antes del ajuste, y tras el ajuste de otros ingresos, ascienden a 113.429.500 dólares (en cifras brutas), lo que refleja una disminución neta en términos reales de 87.625.300 dólares (o el 43,6%), en comparación con los recursos para el bienio 2014-2015 (véase A/70/397, cuadro 2). La disminución refleja reducciones en relación con las Salas (2.420.700 dólares), la Oficina del Fiscal (21.847.000 dólares) y la Secretaría (63.463.100 dólares), debido principalmente a la menor actividad relacionada con juicios en primera instancia y apelaciones durante el bienio 2016-2017. Se está a la espera del presupuesto final del Tribunal para el bienio 2016-2017.

III. Marco de evaluación: alcance, objetivo y metodología

A. Alcance y finalidad

16. La presente evaluación abarca las cuestiones operacionales relativas a los métodos y la labor del Tribunal, para el período 2010-2015, especialmente la conclusión oportuna de las actividades judiciales, y la retención del personal y las

separaciones voluntarias en el contexto del proceso de reducción de personal. Debido a la primacía de la independencia judicial³, el informe no abarca los aspectos sustantivos del derecho penal internacional (a saber, el razonamiento jurídico, la adopción de decisiones, los regímenes jurisprudenciales y los resultados de las decisiones). Debido a las limitaciones de tiempo, la presente evaluación se centra en la conclusión oportuna de las actividades judiciales, y las separaciones voluntarias y la retención del personal, dos esferas fundamentales para la eficacia y la eficiencia operacionales del Tribunal en el contexto de la estrategia de conclusión. Por lo tanto, no se abarcaron el impacto y el legado del Tribunal, la labor del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales y el traslado de los expedientes y archivos al Mecanismo Residual.

B. Metodología

17. Los resultados se basan en una triangulación de múltiples fuentes de datos. La OSSI empleó los siguientes métodos de reunión de datos cuantitativos y cualitativos:

- a) Un total de 39 entrevistas semiestructuradas con magistrados y funcionarios de categoría superior del Tribunal;
- b) Una visita a la sede del Tribunal, incluidas las observaciones realizadas en la Dependencia de Detención, una simulación de la labor de una Sala y una exposición sobre tecnología;
- c) Encuestas basadas en la Web a una muestra aleatoria estratificada del personal del Tribunal y una encuesta no aleatoria a las partes interesadas en la labor del Tribunal⁴;
- d) Un análisis estructurado del contenido de los principales informes y documentos, incluidos los informes anuales del Tribunal, los informes sobre la estrategia de conclusión del Tribunal, informes de auditoría de la OSSI, las actas literales del Consejo de Seguridad, y los documentos de reuniones y sobre políticas del Tribunal;
- e) Un examen de la bibliografía externa de artículos académicos y de políticas sobre el funcionamiento y las funciones del Tribunal⁵;
- f) Un análisis del volumen de las apelaciones;
- g) Un análisis cuantitativo de la duración de los juicios y las apelaciones, la emisión de fallos, una medición de la complejidad mediante un índice multivariable⁶

³ Simboliza la equidad procesal y un proceso de adopción de decisiones profesional sin sesgo.

⁴ Un total de 197 encuestados respondieron a la encuesta al personal, lo que supone una tasa de respuesta del 66%. Un total de 49 encuestados respondieron a la encuesta a las partes interesadas, lo que supone una tasa de respuesta del 40%.

⁵ Se examinaron sistemáticamente un total de 50 fuentes para su inclusión o exclusión, de las cuales 27 se incluyeron sobre la base de su pertinencia o calidad.

⁶ El índice de complejidad fue elaborado con información proporcionada por el Jefe de Salas y los Jefes de los Equipos Jurídicos. La complejidad factual indica cuando los hechos necesarios para decidir la causa son voluminosos, técnicos, contradictorios o incompatibles. La complejidad jurídica indica cuando la ley es difícil de interpretar y los precedentes existentes son inconsistentes. Las definiciones se tomaron de Stuart Ford, "Complexity and efficiency at International Criminal Courts", *Emory International Law Review*, vol. 29, (2014).

y un análisis de regresión de la duración y complejidad de los juicios de primera instancia y apelación;

h) Un análisis cuantitativo de las separaciones del servicio, la tasa de rotación y la tasa de separaciones voluntarias.

18. Algunas de las principales limitaciones fueron la llegada tardía de los datos primarios del Tribunal Penal Internacional para Rwanda a fin de permitir un estudio de caso sólido para comparar este tribunal con el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia. En última instancia, el reducido período de dos meses para diseñar la evaluación, reunir los datos, el análisis y la redacción del informe constituye un factor que limita la evaluación.

19. La OSSI estableció consultas con el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia durante la realización de la evaluación y expresa su agradecimiento al Tribunal por su cooperación y asistencia. La respuesta del Tribunal al informe figura en el anexo I.

IV. Resultados de la evaluación

A. El Tribunal ha desarrollado las estructuras, los mecanismos y las actividades operacionales adecuados para aplicar la estrategia de conclusión

20. El Tribunal ha presentado informes sobre la estrategia de conclusión en intervalos de seis meses, y el Presidente y el Fiscal han comparecido ante el Consejo de Seguridad cada seis meses para detallar los progresos realizados, conforme a lo dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 1534 (2004) del Consejo. El primer informe del Tribunal fue presentado el 24 de mayo de 2004. Además, el Tribunal ha presentado informes anuales al Consejo.

21. Según las entrevistas, los documentos de política y los informes sobre la estrategia de conclusión, la mayoría de las reformas de procedimiento y operacionales sustantivas que constituían una estrategia para completar el volumen de trabajo judicial en forma expedita se iniciaron antes de 2010 para aplicar la estrategia de conclusión. Un Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Calendario de los Juicios y las Apelaciones, presidido por el Vicepresidente del Tribunal, fue creado en 2005 para gestionar los progresos de los juicios en primera instancia y las apelaciones y proporcionar información que sirviera de base para la presentación del presupuesto. A fin de agilizar las actividades judiciales, el Tribunal aprobó el requisito de que el acusado fuera un alto cargo para ocuparse de su enjuiciamiento⁷ mientras que las causas contra los acusados de nivel inferior se remitirían a las jurisdicciones nacionales a fin de que las actividades judiciales pudieran concluir a finales de 2008. Se incorporaron magistrados *ad litem* al Tribunal a fin ampliar su capacidad y acelerar la conclusión de las causas. Los magistrados *ad litem* fueron asignados a causas por desacato a fin de hacer posible una distribución equitativa del volumen de trabajo entre los magistrados.

22. El Tribunal también ha reconstruido salas para dar cabida a causas con múltiples acusados. La implantación del sistema electrónico de gestión de salas

⁷ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1329 (2000), 1503 (2003) y 1534 (2004).

eCourt, ahorró tiempo de presentación de pruebas en el Tribunal, facilitó la búsqueda de pruebas y disminuyó la dependencia respecto de los expedientes en papel. Se creó una Oficina de Gestión de Documentos para analizar y gestionar las solicitudes de traducción y hacer un seguimiento del porcentaje completado. El sistema eDisclosure permitió racionalizar la divulgación de grandes volúmenes de documentos de la fiscalía a la defensa. El sistema permite un mismo nivel de capacidad de búsqueda para promover la imparcialidad procesal. Se realizó un esfuerzo concertado para reducir el alcance, la complejidad y el número de juicios, entre otras cosas mediante el aumento de las solicitudes de acumulación de causas y cargos, el establecimiento de un sistema de negociación de los cargos y la condena, la reducción del alcance y la complejidad de las inculpaciones, la utilización de hechos convenidos y probados, la admisión de pruebas escritas, la aplicación de plazos para las partes, así como desalentado las duplicaciones en las pruebas.

23. En 2007, el reparto de los tiempos de utilización de las salas permitió optimizar del uso de las salas de audiencias con dos turnos diarios, que superan el horario de trabajo normal (véase A/64/476, párr. 35). Esta innovación permitió al Tribunal aumentar su capacidad a seis juicios simultáneos a diario, con la participación de hasta 28 acusados de 9.00 a 19.00 horas. En 2007 y durante los dos primeros trimestres de 2012, se celebró simultáneamente un séptimo juicio, con lo que se aprovechó aún más el tiempo de utilización de las salas. En 2014, la División de Servicios de Apoyo Judicial de la Secretaría fue objeto de una reestructuración en la que se fusionaron tres secciones cuyas funciones fueron asignadas a una sección recién creada con la intención de lograr una utilización óptima de los recursos reducidos. El Presidente del Tribunal también se reúne con los magistrados y los jefes de equipo de los equipos de redacción para recabar información sobre los obstáculos para una redacción rápida. La Sección de Servicios de Idiomas y Conferencias aplicó un enfoque flexible de recursos internos y externos para cumplir sus obligaciones de traducción. Durante la introducción de estas medidas, el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Calendario de los Juicios y las Apelaciones siguió supervisando y gestionando los progresos de los juicios en primera instancia y las apelaciones.

24. Con respecto a la dotación de personal, el Tribunal aplicó programas de capacitación para los redactores jurídicos de las Salas, modificó los preparativos para la redacción de fallos para que comenzaran en una etapa anterior de los juicios en primera instancia y las apelaciones, asignó funcionarios adicionales a múltiples causas y recursos adicionales a la traducción, especialmente a aquellas traducciones que podrían tener un efecto sobre los progresos de las actuaciones judiciales, y asignó a funcionarios para que ayudaran a tiempo parcial en causas que podían sufrir demoras. El Tribunal mantiene una lista de candidatos para asegurarse de que se pueda reemplazar con prontitud a los funcionarios salientes. Se hizo un seguimiento médico periódico de los acusados a fin de poder contar con información actualizada sobre su estado. Se capacitó a los funcionarios de la Secretaría para que pudieran desarrollar múltiples funciones con respecto a todos los aspectos de los juicios en primera instancia y las apelaciones a fin de evitar las demoras. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos permitió una exención para contratar a pasantes cualificados directamente después de la terminación de sus pasantías, sin necesidad de esperar el plazo habitual de seis meses.

B. El Tribunal ha sido algo eficaz en la planificación y ejecución de las causas

A pesar de la divergencia de perspectivas sobre la cuestión de los plazos versus las metas, las fechas de la estrategia de conclusión permitieron al Tribunal centrarse en completar su labor

25. Las fechas establecidas en la estrategia de conclusión se decidieron mediante el diálogo entre la dirección del Tribunal y el Consejo de Seguridad. Las primeras fechas fijadas para la conclusión de la labor del Tribunal fueron propuestas por el Tribunal al Consejo en su informe de junio de 2002 sobre la situación judicial del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y las posibilidades de trasladar algunas causas a los tribunales nacionales (S/2002/678, anexo). Las previsiones del Tribunal se basaban en las estimaciones realizadas por el Fiscal en 1999 en el momento de la publicación del informe del Grupo de Expertos Encargado de Evaluar la Eficacia de las Actividades y el Funcionamiento del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda (A/54/634, anexo). El Consejo de Seguridad respondió a la propuesta de estrategia amplia con una declaración de la Presidencia aprobada en julio de 2002 (S/PRST/2002/21), y posteriormente hizo suyo el proyecto de fechas de conclusión en su resolución 1503 (2003), en la que recordó y reafirmó la Declaración de la Presidencia y exhortó al Tribunal a que concluyera su labor en 2010. Ninguna de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad sobre el Tribunal se refiere explícitamente a las fechas de la estrategia de conclusión como plazos o metas⁸.

26. Sobre la base de las entrevistas, el personal directivo superior del Tribunal consideraba que el enfoque subyacente de la estrategia de conclusión debía depender de las necesidades del proceso judicial y adaptarse a él⁹, mientras que los miembros del Grupo de Trabajo Oficioso sobre los Tribunales Internacionales del Consejo de Seguridad tenían diversas perspectivas sobre si las fechas de la estrategia de conclusión representaban metas flexibles o plazos fijos. En casos limitados, el Tribunal utilizó las palabras “plazo aceptado con arreglo a la estrategia de conclusión” al referirse a la obligación de la Fiscalía de garantizar que todos los autos de acusación de dictaran a fines de 2004 a más tardar¹⁰. Independientemente de cómo se interpreten, las fechas de la estrategia de conclusión hicieron que el Tribunal se centrara más en completar su labor.

27. Cabe señalar que las mediciones de la eficacia y la eficiencia por las que se evalúa la labor del Tribunal se derivan en gran medida del desempeño anterior del propio Tribunal, en lugar de basarse en comparaciones con otras instituciones internacionales o tribunales nacionales donde las causas y los procedimientos pueden no ser totalmente equivalentes. Los estudios comparativos de académicos son todavía incipientes y no reflejan adecuadamente toda la complejidad de las causas o la

⁸ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 808 (1993), 1503 (2003), 1534 (2004), 1931 (2010), 1966 (2010), 1993 (2011) y 2081 (2012).

⁹ Véase también Fausto Pocar, “Completion or continuation strategy? Appraising problems and possible developments in building the legacy of the International Tribunal for the former Yugoslavia”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 6, núm. 4 (2008).

¹⁰ Véase www.icty.org/en/cases/transfer-cases. Véase también S/2005/343, anexo II, párrs. 29 y 30.

selección apropiada de las entidades utilizadas como referente¹¹. No se disponía de parámetros de referencia establecidos ni de una metodología aceptada para la evaluación de la eficiencia y la eficacia, lo que ha dado lugar a diferentes interpretaciones de la eficacia y la eficiencia del Tribunal y sobre si las actividades se completan o no a tiempo. Una auditoría de la Oficina del Fiscal en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia que la OSSI realizó en 2004 llegó a la conclusión de que no había evidencia empírica suficiente para confirmar que los mandatos de investigación y enjuiciamiento de la Oficina del Fiscal estarían concluidos a más tardar en 2004 y 2008 respectivamente (A/58/677). El Tribunal sostuvo, sin embargo, que la fecha prevista de 2004 era realista, y finalmente se logró cumplir ese plazo (*ibid.*, párr. 10 a)).

El Tribunal ha sido diligente en el seguimiento de los progresos hacia la consecución de los objetivos judiciales.

28. Las causas atendidas por el Tribunal incluyeron 12 juicios en primera instancia y 13 apelaciones entre enero de 2010 y diciembre de 2015. En el mismo período, se dictaron 8 fallos en primera instancia y 10 fallos en apelación. En una ocasión, la Sala de Apelaciones puso fin a las actuaciones tras el fallecimiento del apelante. En diciembre de 2015, cuatro juicios en primera instancia y dos apelaciones seguían pendientes. Tras la conclusión de otros dos juicios en marzo de 2016, estaban en curso dos juicios en primera instancia y dos apelaciones, con un total de 10 acusados. En abril de 2016, se habían concluido los procesos de 151 acusados. La detención de los dos prófugos en 2011 hizo que todos los acusados con respecto a quienes se había dictado autos de procesamiento se habían entregado o habían sido capturados.

29. Durante el período 2010-2015, el Tribunal ha sido relativamente oportuno en la conclusión de los juicios de primera instancia, si se examina en términos del cumplimiento de las previsiones del propio Tribunal. Así ha sido con la excepción de una causa atípica (véase el gráfico II). Uno de los principales instrumentos para determinar las necesidades de recursos y hacer un seguimiento de los progresos hacia la conclusión oportuna de la actividad judicial es el calendario de juicios en primera instancia y apelaciones. En este caso un proceso llevado a cabo de manera oportuna se define como la realización plena de las etapas restantes del juicio en primera instancia y la apelación según las previsiones efectuadas, respectivamente, en el momento de la clausura de la vista y la presentación del último escrito de respuesta según el calendario del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Calendario de los Juicios y las Apelaciones. El calendario es un documento vivo, producido en la fase de instrucción y revisado mensualmente sobre la base de las actividades en curso de la causa. En general, la primera duración prevista disponible de un juicio figuraba en los informes anuales del Tribunal y sus informes sobre la estrategia de conclusión. Por lo tanto, la noción de retraso en un juicio se deriva de la comparación de la diferencia entre la duración estimada y real del juicio, con respecto a las metas establecidas en la estrategia de conclusión. La primera

¹¹ Lilitiana A Barría y Steven D. Roper, “How effective are international criminal tribunals? An analysis of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda, *The International Journal of Human Rights*, vol. 9, núm. 3 (2005): págs. 349 a 368; Ford, “Complexity and efficiency” (véase la nota a pie de página núm. 6); Stuart Ford, “How much money does the International Criminal Court need?” en *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Carsten Stahn, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2015).

previsión disponible se utilizó como una referencia, pero siempre fue la menos exacta porque no solo se formuló con la menor cantidad de información, sino también con el mayor grado de incertidumbre. También hubo cierta tendencia a proporcionar las previsiones más optimistas en respuesta a la estrategia de conclusión (véase S/2010/270, anexo I, párr. 87).

30. Varios problemas externos que escapan al control del Tribunal afectaron a la duración de los juicios en diversas etapas y están bien documentados en los informes anuales del Tribunal y en sus informes sobre la estrategia de conclusión. Entre esos factores están, entre otros, la cooperación de los Estados, los acusados prófugos, los acusados que se representan a sí mismos, la salud de los acusados, el fallecimiento de un acusado, el fallecimiento un abogado defensor principal, la intimidación de testigos y la no comparecencia de testigos. Sin embargo, cuando la predicción de la duración prevista de los juicios se hizo en una etapa más avanzada del procedimiento judicial¹², la diferencia entre la duración prevista y la real fue relativamente pequeña. En el caso de los juicios en primera instancia, ello se debió a que, una vez que la defensa y la acusación completaron su preparación de las causas la información disponible permitió una predicción más precisa y razonable de la duración total de los juicios. Por lo que respecta a las apelaciones, una vez que se consideraba que una causa está plenamente preparada, existía información suficiente para proporcionar un calendario fiable. Por lo tanto, el Tribunal pudo proporcionar una previsión relativamente fiable de la duración del juicio en primera instancia y la apelación cuando se hizo en una etapa judicial más avanzada con menos incertidumbre acerca de los progresos del proceso judicial.

31. La capacidad de predicción de las previsiones al final de la vista era grande¹³. Cuando la causa atípica (la causa *Šešelj*) se eliminó del conjunto de datos que figuran en el gráfico II, la variación entre la duración prevista y la real fue menor. La complejidad de las causas desempeñó un papel en la duración total de los juicios. También hubo una fuerte relación positiva entre la complejidad y la duración del juicio cuando se eliminó la causa atípica¹⁴. Por consiguiente, el 92% de la diferencia en la duración de los juicios puede atribuirse a su complejidad¹⁵.

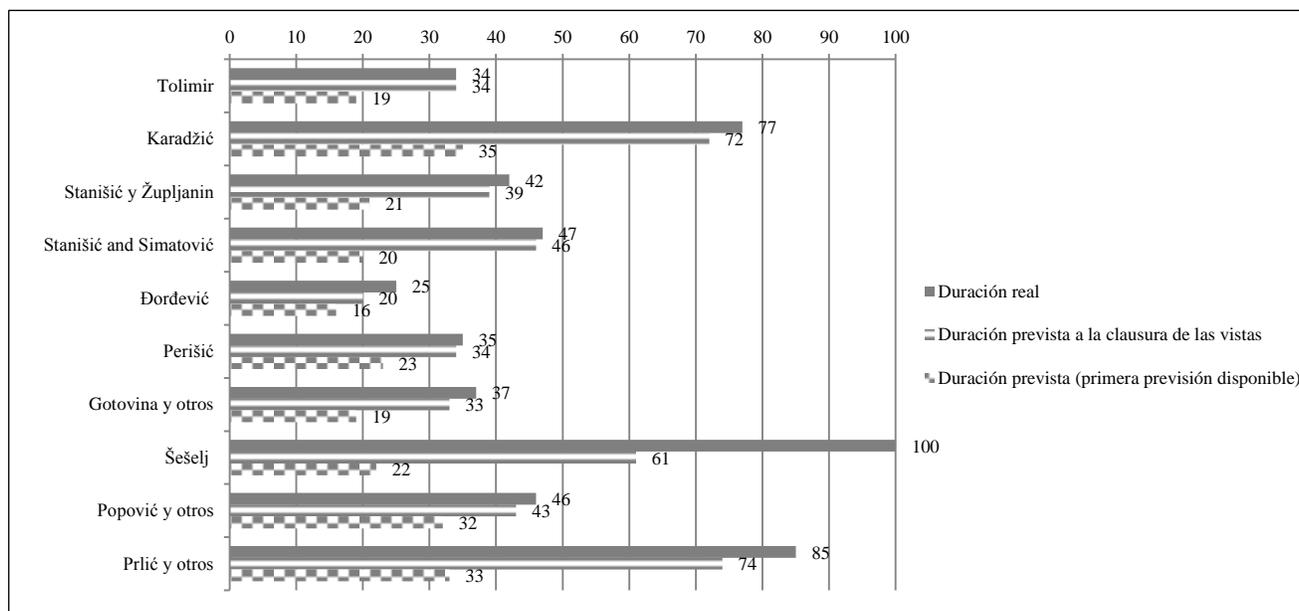
¹² Definida como el tiempo inmediatamente posterior a la clausura de las vistas.

¹³ El error cuadrático medio fue de 13,5 para los juicios.

¹⁴ Cuando la causa *Šešelj* fue eliminada, el coeficiente de correlación pasó a ser de 0,96, en lugar de 0,66.

¹⁵ El 92% se derivó de 0,96 al cuadrado (R^2).

Gráfico II
Puntualidad de los juicios en primera instancia en número de meses, 2010-2015

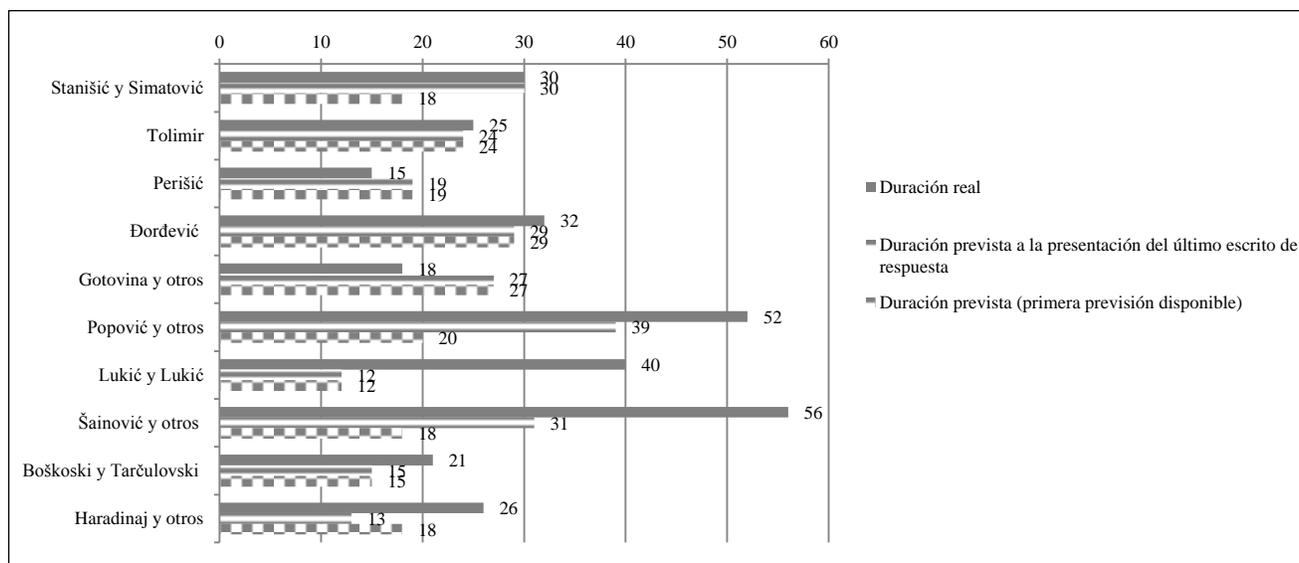


Fuente: OSSI, sobre la base de los calendarios de juicios en primera instancia y apelaciones del Tribunal.

32. La conclusión oportuna de las apelaciones fue más peculiar, cuando se compara con la conclusión de los juicios en primera instancia (véase el gráfico III). Existía una fuerte correlación positiva entre la complejidad de la apelación y la duración de la causa. Cuando se omitieron las dos causas atípicas, *Lukić y Lukić* y *Šainović y otros*, hubo un notable aumento de la capacidad de predicción de las previsiones. En dos causas, las apelaciones concluyeron antes de la duración prevista en las primeras previsiones disponibles después de la clausura de la vista. En las causas atípicas, el aumento del volumen de trabajo de los magistrados presidentes no contribuyó directamente a las demoras. La diferencia entre la duración real y la prevista en las previsiones respecto a las apelaciones fue similar a los datos sobre los juicios en primera instancia, aunque ligeramente superior¹⁶. Esto significa que la capacidad predictiva de las previsiones con respecto a las apelaciones fue ligeramente menor que la de las previsiones sobre los juicios en primera instancia.

¹⁶ El error cuadrático medio fue de 13,8 para las apelaciones.

Gráfico III
La puntualidad de las apelaciones en meses, 2010-2015



Fuente: OSSI, sobre la base de los calendarios de juicios en primera instancia y las apelaciones del Tribunal.

La demostración de resultados con arreglo a un marco de gestión basada en los resultados resultó ambigua

33. A pesar de los progresos hacia la consecución de los objetivos judiciales, el Tribunal no aportó pruebas suficientes para demostrar resultados en materia del aumento de la eficiencia. Ni siquiera en el marco regulatorio integrado por las reglas de procedimiento y prueba, las directrices sobre la práctica y los documentos de política, había ninguna indicación clara de que las etapas de los procedimientos se redujeran como se indica en el párrafo 36 *infra*. Además, sobre la base de un estudio documental de los marcos lógicos en los documentos presupuestarios y los planes de trabajo para el período 2010-2015, la Oficina del Fiscal y la Secretaría no identificaron objetivos claros y mensurables, ni seleccionaron indicadores atribuibles para evaluar los progresos hacia la finalización de la actividad judicial en la aplicación de la estrategia de conclusión ni establecieron metas explícitas para cada indicador que permitiera valorar el desempeño, al tiempo que reconocieron que los logros previstos y los productos se redactaron de manera general. Por ejemplo, en el marco lógico de la Secretaría, toda una serie de actividades indistintas se consolidaron en una sola partida, a saber, “Aplicación oportuna de las medidas oficiales adoptadas de conformidad con la estrategia de conclusión convenida” (véase el gráfico IV). El indicador de progreso conexo, “Porcentaje de medidas aplicadas a tiempo” era ambiguo. Si bien el primer marco lógico del Tribunal se elaboró en 2004 con el apoyo de la Sede de las Naciones Unidas (véase A/65/5/Add.12, párr. 34), la formulación de los marcos lógicos de la Oficina del Fiscal y la Secretaría se ha mantenido sin cambios a lo largo de tres bienios (véase A/64/476, A/66/386 y A/68/386). El primer perfeccionamiento del marco lógico para la Secretaría solo apareció en el informe sobre el bienio 2016-2017, con la adopción de un indicador mensurable, a saber, “Porcentaje de causas concluidas a

finales del bienio”¹⁷. Además, el marco lógico de la Oficina del Fiscal no actualizó el número correcto de juicios en primera instancia en el bienio 2016-2017¹⁸.

Gráfico IV

Marco lógico para la Secretaría para el bienio 2010-2011

Cuadro 8

Objetivos para el bienio, logros previstos e indicadores de progreso

Objetivo: Eficiencia en la administración y prestación de servicios en el Tribunal mediante la gestión del apoyo judicial, administrativo y jurídico a las Salas, la Oficina del Fiscal y, en cierta medida, a la defensa, de conformidad con el Estatuto del Tribunal, las Reglas de Procedimiento y Prueba, el Reglamento y la Reglamentación Detallada de las Naciones Unidas y la estrategia de conclusión del Tribunal.

Logros previstos	Indicadores de progreso
a) Aplicación oportuna de las medidas oficiales adoptadas de conformidad con la estrategia de conclusión convenida	a) Porcentaje de medidas aplicadas a tiempo <i>Medidas de la ejecución</i> 2006-2007: 95% Estimación para 2008-2009: 95% Objetivo para 2010-2011: 95%

Fuente: A/64/476.

34. Unos indicadores y objetivos generales formulados de manera ambigua se tradujeron en planes de trabajo de las divisiones igualmente ambiguos, que no prestaron el apoyo adecuado a la supervisión del rendimiento. Un examen de una selección de los planes de trabajo anuales de las divisiones de la Secretaría para el período 2010-2015 indicó que algunos de los principales elementos necesarios para la planificación y la supervisión del rendimiento eran inexistentes, en particular en los planes de trabajo para el período 2010-2013. No se especificaban indicadores del desempeño, ni los plazos ni los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Estos planes de trabajo no permitían a los directores garantizar de manera adecuada que las actividades contribuyeran a las prioridades generales del Tribunal. De 2010 a 2013, las expectativas de que los objetivos generales y los logros de la organización llegaran hasta las divisiones de una manera significativa eran limitadas. Sólo en el ciclo del desempeño 2014-2015 los planes de trabajo de las divisiones comenzaron a aplicar un enfoque de gestión basada en los resultados. No es sorprendente que el informe sobre el presupuesto para el bienio 2016-2017, que se preparó en 2015, muestre una clara atribución de productos a los objetivos generales.

¹⁷ Aunque el informe sobre el presupuesto para el bienio 2016-2017 (A/70/397) queda fuera del mandato temporal de la presente evaluación, fue redactado en 2015.

¹⁸ El informe sobre el presupuesto para el bienio 2016-2017 (A/70/397) todavía reflejaba, en el cuadro 7, indicadores de progreso a), seis juicios en primera instancia completados en el bienio 2012-2013, aunque el número real de juicios completados fue cuatro. Véase A/66/386, cuadro 5, indicadores de progreso a) para el bienio 2012-2013; A/68/386, cuadro 7, indicadores de progreso a) para el bienio 2012-2013; y A/70/397, cuadro 7, indicadores de progreso a) para el bienio 2012-2013.

C. El Tribunal introdujo medidas notables para acelerar las actividades judiciales en el contexto de la estrategia de conclusión, pero la evidencia empírica para demostrar que trabajó de la manera más eficiente en el período 2010-2015 es débil, y existe una rendición de cuentas insuficiente con respecto a la conducta de los magistrados

El impulso para acelerar las actividades judiciales produjo efectos inciertos

35. El impulso para aumentar la eficiencia y maximizar los recursos se redobló en el Tribunal tras la publicación del informe de 1999 del Grupo de Expertos Encargado de Evaluar la Eficacia de las Actividades y el Funcionamiento del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda (véase A/54/634, anexo). Para la presente evaluación, no había base empírica suficiente para concluir definitivamente que las reformas anteriores o las reformas aplicadas después de 2010 para racionalizar o mejorar el ritmo de la labor del Tribunal hubieran contribuido significativamente a la celebración de juicios en primera instancia y en apelación rápidos¹⁹. Las reformas nunca se evaluaron sistemáticamente para asegurar que produjeran los efectos deseados, se paliaran las consecuencias no deseadas y se calculara con precisión cuánto tiempo se había ahorrado. Sugerencias anteriores de que se fomentara la documentación de las eficiencias fueron ignoradas por el Tribunal, como fue el caso cuando la OSSI recomendó en una auditoría de 2008 (AA2008/270/01) la implementación de un sistema eficaz de gestión de la información para recopilar sistemáticamente medidas de la ejecución esenciales debido a la incapacidad de evaluar el impacto de las medidas para aumentar la eficiencia y los juicios con múltiples acusados en la reducción de la duración de las causas.

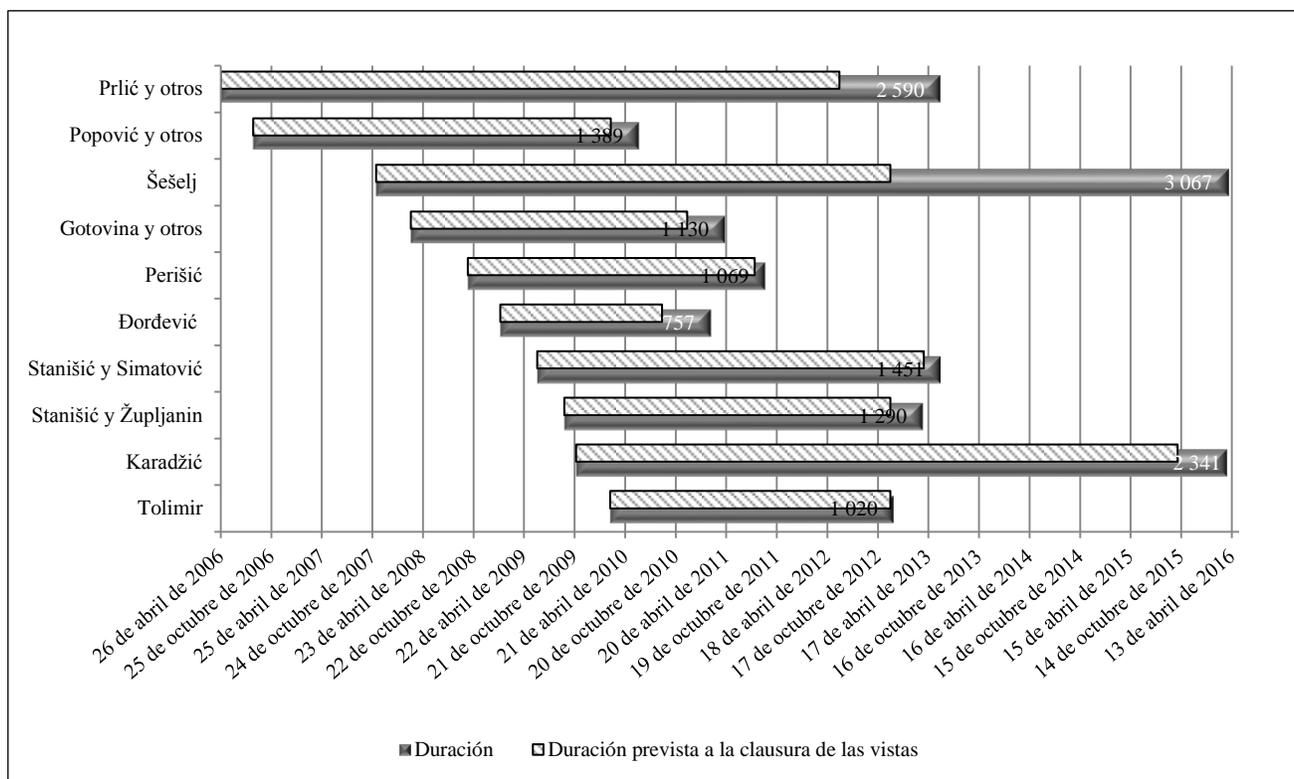
36. Aproximadamente el 85% de los jueces y altos funcionarios entrevistados no tenían claro si las eficiencias operacionales y de procedimiento introducidas habían producido los efectos deseados con respecto a la duración. El 41% de los funcionarios encuestados creía que la labor del Tribunal no se había visto afectada por ganancias o pérdidas en eficiencia entre 2010 y 2015, en comparación con el 10% que informaron que se habían producido ganancias en eficiencia. De ese 10%, la mayoría de los encuestados proporcionaron descripciones anecdóticas de cómo medidas adoptadas para agilizar las actividades judiciales puede que hubieran contribuido al ahorro de tiempo en sus causas, pero contribuyeron también a retrasos en otras partes del proceso judicial.

37. La duración media de los juicios resueltos en el bienio 2010-2011 fue de 1.086 días; en el bienio 2012-2013 aumentó a 1.588 días, lo que obedeció principalmente a la duración de las causas complejas con múltiples acusados, como la causa *Prlić* y

¹⁹ Incluso en 1999, el Grupo de Expertos seguía sin estar convencido de que la adopción de todas sus recomendaciones, así como una propuesta por el propio Tribunal, daría lugar a mejoras drásticas en la duración de las diligencias previas, los juicios en primera instancia y las apelaciones (véase A/54/634, párr. 262). Algunos afirman que las reformas sustantivas hicieron aumentar la duración de las diligencias previas y de los juicios. Véase también Máximo Langer y Joseph W Doherty, "Managerial judging goes international, but its promise remains unfulfilled: an empirical assessment of International Tribunal for the Former Yugoslavia reforms", *Yale Journal of International Law*, vol. 36 (2011).

otros. En el último bienio no se completó ningún juicio en primera instancia (véase el gráfico V). La duración media de la redacción de una sentencia es de 411 días y la mediana es de 240 días.

Gráfico V
Duración de los juicios en primera instancia, 2010-2015

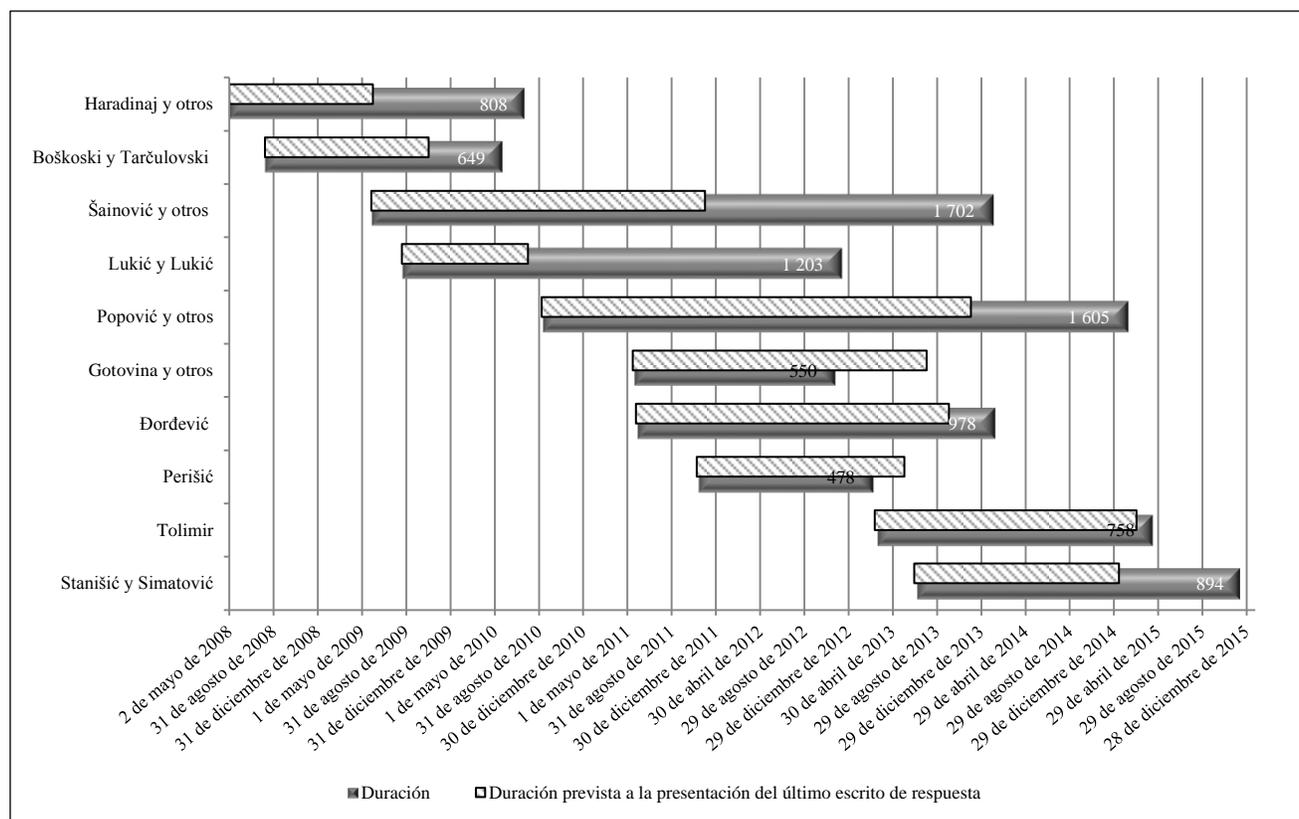


Fuente: OSSI, sobre la base de los calendarios de juicios en primera instancia y en apelación del Tribunal.

38. Con respecto a los juicios en primera instancia, en los dos primeros bienios se completaron cuatro, mientras que en el último bienio no se completó ninguno. En marzo de 2016, se completaron dos causas, dos juicios estaban pendientes, y no se recibieron nuevas causas.

39. La duración media de las causas en apelación resueltas fue de 728,5 días para el bienio 2010-2011, 744 para el bienio 2012-2013 y aproximadamente 1.187,4 días para el bienio 2014-2015. El aumento de la duración media de los juicios en apelación se debió principalmente al prolongado calendario de causas con múltiples acusados casos como *Popović y otros* y *Šainović y otros* (véase el gráfico VI). En el período 2010-2015, la tasa de finalización de los causas en apelación aumentó constantemente.

Gráfico VI
Duración de los juicios en apelación, 2010-2015



Fuente: OSSI, sobre la base de los calendarios de juicios en primera instancia y en apelación del Tribunal.

40. El Manual sobre prácticas establecidas de 2009, preparado por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, ofrece un marco de referencia general sobre el tiempo que el Fiscal, los equipos de apoyo jurídico y los magistrados deberían dedicar a los procedimientos judiciales y sobre el tiempo que se debería dedicar a la adopción de decisiones judiciales basadas en causas anteriores. La supervisión sistemática es realizada por el Presidente del Tribunal, el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Calendario de los Juicios y las Apelaciones, y mediante reuniones entre el Presidente del Tribunal, el Jefe de Salas y funcionarios de categoría superior; sin embargo, solo están a disposición del público los calendarios del Grupo de Trabajo. El Tribunal no parece reunir información que facilite el examen de las prácticas de la tramitación de las causas o la generación de un consenso sobre plazos coherentes que puedan servir de referencia para medir los progresos de las distintas causas, y mucho menos en comparación con otros tribunales especiales.

El Tribunal carece de un código de conducta claro y un mecanismo disciplinario para los jueces

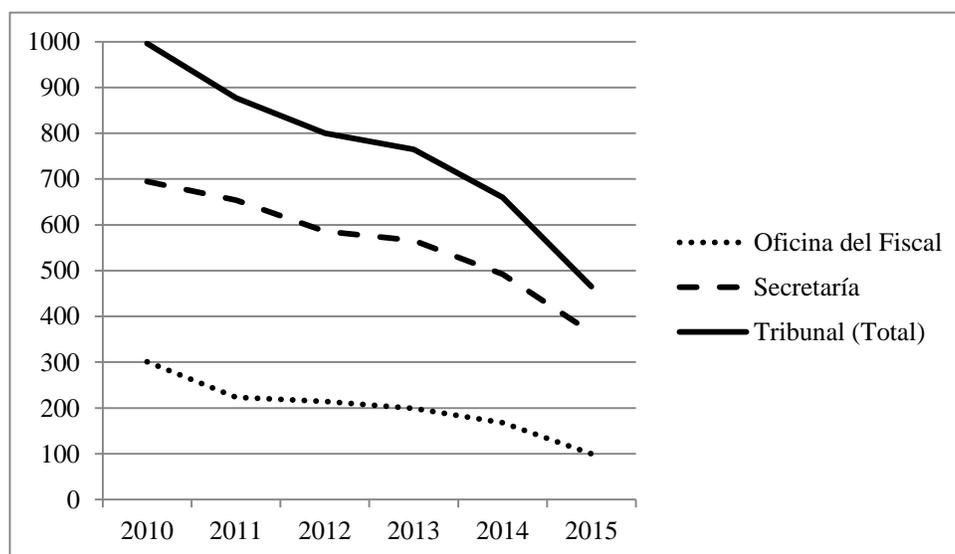
41. El Tribunal no tiene un código de conducta o mecanismo oficial para los magistrados a fin de salvaguardar el debido respeto de la conducta y la ética judiciales, lo que si se ha elaborado para el Fiscal y la defensa. Los magistrados del Tribunal son personal no funcionario de las Naciones Unidas, dada la necesidad de imparcialidad e independencia judicial. No hay un régimen disciplinario o de supervisión que rijan la conducta profesional de los magistrados del Tribunal. Ninguno de los estatutos ni la Carta de las Naciones Unidas contienen disposiciones a tal efecto, y mucho menos directrices sobre medidas disciplinarias en el caso de que funcionarios del Tribunal actuaran jurídicamente contra un magistrado para resolver conflictos internos. En casos limitados, esta deficiencia ha contribuido a que hubiera retrasos en las actividades judiciales, especialmente cuando uno o más funcionarios experimentados abandonan el Tribunal como resultado del acoso o son reasignados a otras causas para resolver un conflicto interno. El Tribunal, los tribunales especiales que le sucedan y el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales pueden considerar la posibilidad de crear un órgano independiente como un inspector general judicial que aborde cuestiones relacionadas con faltas de conducta y la incapacidad, así como de auditar los métodos y la labor de los jueces. Por otra parte, la creación de un mecanismo de solución de controversias ayudaría a garantizar un entorno de trabajo armonioso entre el personal y los magistrados.

D. La separación voluntaria, no la reducción de personal, planteaba un problema serio para la conclusión oportuna de las actividades judiciales

El Tribunal garantizaba la equidad procesal y la transparencia en el proceso de reducción

42. La existencia de suficiente personal es un factor determinante para que el Tribunal pueda cumplir sus objetivos judiciales a los fines de concretar la estrategia de conclusión, especialmente en el contexto de la reducción. El Tribunal experimentó una disminución del 53% en su fuerza de trabajo global entre 2010 y 2015 (véase el gráfico VII).

Gráfico VII
Fuerza de trabajo activa del Tribunal, 2010-2015^a



Fuente: OSSI, análisis de los cuadros de dotación de personal del Tribunal

^a La fuerza de trabajo activa indica el número medio de personal en actividad durante el año.

43. El proceso de reducción consistió en un análisis de las necesidades operacionales de cada sección sobre la base de los calendarios de juicios y apelaciones, y la elaboración de un presupuesto para cada bienio siguiente. Jefes de sección determinaron si los puestos desempeñaban una función única, una función discreta o una función intercambiable, y esta última categoría fue objeto de un examen comparativo²⁰. El Tribunal evaluó con diligencia los criterios del proceso de reducción por conducto del Comité Mixto de Negociación y la Junta de Reducción y Examen Comparativo²¹. En un informe de auditoría de 2010, la OSSI determinó que la reducción de la plantilla del Tribunal era una práctica óptima en la dirección de un proceso de cambio²². Sin embargo, el Tribunal no observó ni evaluó los efectos de la reducción.

²⁰ En ese proceso se tuvieron en cuenta la actuación profesional, la integridad y la antigüedad en el servicio. Es el método utilizado para informar las decisiones sobre la reducción de personal respecto de los funcionarios que desempeñan funciones intercambiables.

²¹ El Comité Mixto de Negociación comprende cuatro representantes y ocho suplentes, con igualdad de representación, que son propuestos por la administración y el Sindicato del Personal y nombrados por el Secretario, además de un presidente propuesto por el Comité.

²² Véase AA2010/270/04, párr. 11 (documento interno). Texto archivado en la OSSI, disponible para consulta.

La limitada capacidad de análisis impidió que el Tribunal comprendiera plenamente la relación entre las separaciones voluntarias y la reducción de personal

44. El análisis de las tasas de movimiento de personal es fundamental para una organización en proceso de reducción²³. Ello permite que una organización obtenga un panorama sistemático de los efectos de las separaciones del servicio en relación con el tamaño y la composición de la fuerza de trabajo con el curso del tiempo; determinar en qué medida la reducción de personal, las separaciones voluntarias u otros tipos de separación del servicio inciden en el movimiento general; determinar si los cambios en el movimiento de personal son simplemente fluctuaciones aleatorias o si constituyen una tendencia; determinar la medida en que la reducción de personal se ajusta para compensar los cambios en las separaciones voluntarias; y determinar cuáles divisiones y dependencias sufren las pérdidas más drásticas de capacidad en relación con las fluctuaciones de la fuerza de trabajo. Sin embargo, las tasas de movimiento de personal son difíciles de interpretar sin considerar las tendencias pasadas, presentes y futuras.

45. Las tasas de movimiento del personal solo fueron analizadas entre 2006 y 2008 en conjunción con una propuesta general de incentivos monetarios apropiados para retener al personal²⁴. El Tribunal carecía de la capacidad general necesaria para evaluar y observar en detalle la tasa de movimiento del personal porque el sistema de gestión de recursos humanos no tenía una función de generación de datos históricos acerca de la fuerza de trabajo activa²⁵. Ante una solicitud, el Tribunal proporcionó datos sobre las plantillas de personal mensuales descargadas al final de un año determinado, con lo cual ofreció información puntual sobre noviembre o diciembre, en lugar de captar la dinámica de la fuerza de trabajo durante todo un año. Esa información consistía en más de 4.000 entradas, y no solo tuvo que ser preparada en forma manual sino que también debió ser objeto de un cotejo cruzado a fin de asegurar su exactitud. Incluía el recuento de todos los puestos cubiertos de la plantilla y debía ser normalizada a fin de elaborar las estadísticas de movimiento de personal proporcionadas en esta sección. El Tribunal también proporcionó una lista de las separaciones del servicio ocurridas entre 2010 y 2015, pero faltaba el coeficiente de comparación con la población activa que se necesitaba para expresar la verdadera escala del movimiento de personal.

46. El movimiento de personal abarca tanto las separaciones voluntarias como involuntarias del servicio. Estas últimas se refieren a una categoría amplia de separaciones deliberadas de una organización determinada, e incluyen la expiración del nombramiento, la expiración del nombramiento por reducción de personal, los nombramientos temporarios y de plazo fijo y las rescisiones. Las separaciones voluntarias, sin embargo, son iniciadas por el personal, como las jubilaciones y

²³ La tasa de movimiento se define como el porcentaje de separaciones del servicio respecto del número medio de funcionarios en actividad en un período determinado.

²⁴ Las estimaciones de la rotación del personal fueron calculadas por el Secretario General. Véase A/61/522, A/61/824 y A/62/681.

²⁵ Dado que se han utilizado datos básicos en bruto sobre la composición de la fuerza de trabajo, las separaciones del servicio y las vacantes proporcionados por el Tribunal, se prevé cierto margen de error en el cálculo de los coeficientes de movimiento de personal. Además, el sistema de planificación de los recursos institucionales (Umoja) se implantó el 9 de noviembre de 2015 en el Tribunal. Por lo tanto, solo se dispuso de datos completos sobre la fuerza de trabajo activa de fines de 2015.

jubilaciones anticipadas, las dimisiones y los traslados, así como las separaciones por motivos de salud y muerte (casos no previstos por la organización). El término “reducción” se define en el presente informe como las separaciones que están expresamente tipificadas como rescisiones o “expiración del nombramiento (reducción de personal)”. Las separaciones del servicio debidas a reducción representan solo un subconjunto de la categoría más amplia de separaciones involuntarias.

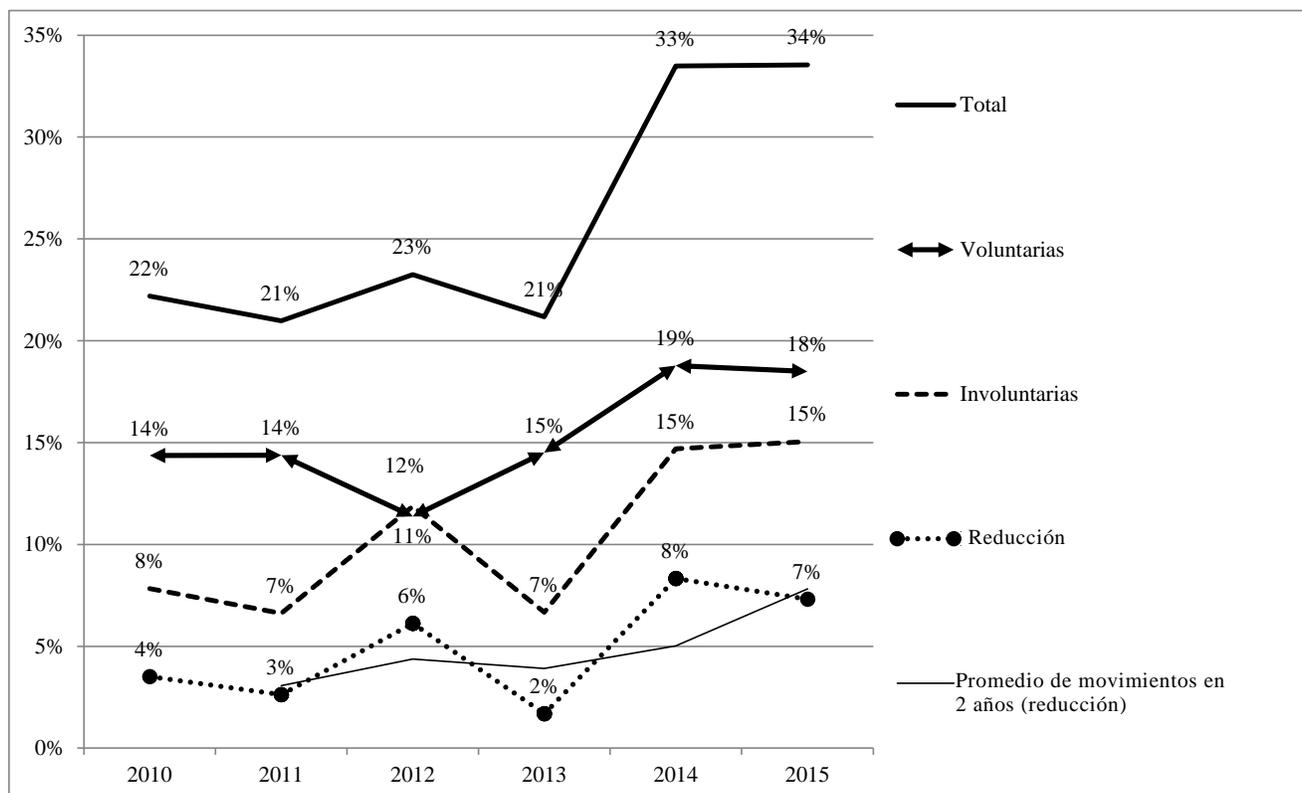
47. Al analizar las tasas de movimiento, es posible aducir que las separaciones voluntarias suponen un trastorno mucho mayor para la continuidad operacional que la reducción. Aunque ambos conceptos están relacionados porque los funcionarios se van en forma voluntaria en busca de un empleo estable cuando una organización se está reduciendo, esa no es la única razón de las separaciones voluntarias. De hecho, entre 2010 y 2015, el análisis demuestra que la tasa media de reducción fue del 4,9%, menos de un tercio de la tasa media de movimientos voluntarios de personal (15,3%), y menos de un cuarto de la tasa general de movimiento de personal. Como tal, la incidencia de la reducción de personal en el movimiento total fue relativamente marginal. Además, la reducción no fue el principal contribuyente a las separaciones voluntarias. Sólo menos del 30% de los cambios en la tasa de separación voluntaria puede atribuirse a un cambio en la reducción de personal²⁶. El 70% restante puede estar asociado a otros factores. Esta conclusión subraya la necesidad de comprender los otros factores importantes que contribuyen a las separaciones voluntarias y el grado en que el estilo y las prácticas de gestión de recursos humanos pueden mitigar la relación entre la reducción de personal y las separaciones voluntarias²⁷.

48. La dinámica de movimiento de 2012 demostró que otros factores pueden mitigar los efectos de la reducción en las separaciones voluntarias. Aunque no se propusieron reducciones de puestos para el bienio 2012-2013 (véase A/66/386), en 2012 el Tribunal redujo personal a tasas superiores a las medias. Ese aumento repentino no se vio acompañado por un aumento de las separaciones voluntarias. Por el contrario, la tasa de separación voluntaria del servicio llegó al valor más bajo del quinquenio en 2012 (véase el gráfico VIII). Los datos proporcionados no se prestaron a una explicación clara de otros factores coadyuvantes ni de la manera en que la respuesta de la administración podría haber fortalecido la retención de personal. Sin embargo, el análisis de las tendencias y la relación entre las tasas de separación voluntaria e involuntaria permitiría al Tribunal hacer ajustes en consecuencia.

²⁶ El análisis arrojó un coeficiente de correlación de 0.54.

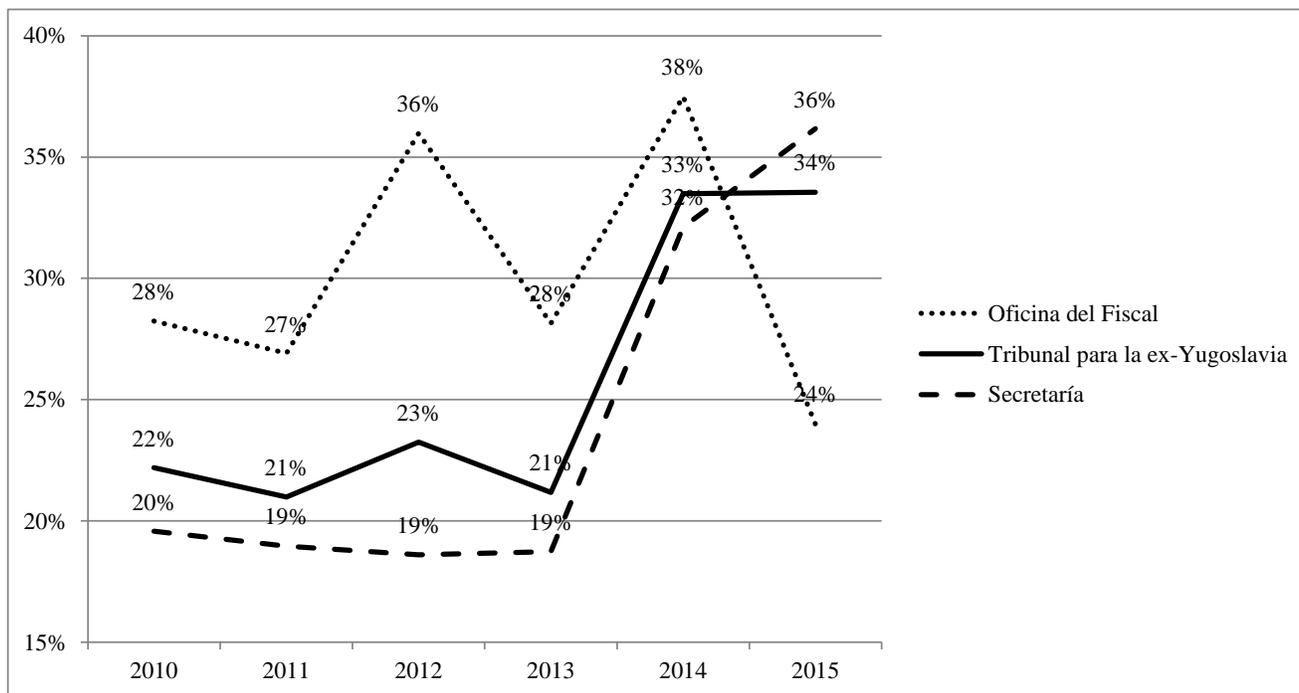
²⁷ Véase Charlie O. Trevor y Anthony J. Nyberg, “Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices”, *Academy of Management Journal*, vol. 51, núm. 2 (2008).

Gráfico VIII
Movimiento del personal en el Tribunal, 2010-2015



Fuente: OSSII, análisis de los cuadros de dotación de personal del Tribunal.

Gráfico IX
Tasas de movimiento del personal de la Oficina del Fiscal, la Secretaría y el Tribunal, 2010-2015



Fuente: OSSSI, análisis de los cuadros de dotación de personal del Tribunal.

49. Dado que las tasas de movimiento varían, para interpretar los datos es preciso hacer un examen cuidadoso del contexto. Los gráficos VIII y IX indican las tasas de movimiento del personal del Tribunal en el tiempo y permiten hacer un seguimiento de las tendencias. Los datos detallados sobre diferentes divisiones y dependencias pueden proporcionar más información útil sobre si aumenta el movimiento en general, entre determinados grupos o en ciertas dependencias. Sobre la base de las pruebas existentes, la retención de personal es motivo de gran preocupación cuando están aumentando las tasas de movimiento de personal. La retención de personal se hace cada vez más difícil a medida que se acerca la fecha de clausura pues el Tribunal tendrá aún más dificultades para retener al personal idóneo y con experiencia. A fin de determinar los factores más específicos de las separaciones voluntarias, especialmente con respecto al tipo de personal y el lugar de la organización en que ocurren las separaciones, un análisis de la información obtenida de las entrevistas de fin de servicio, las encuestas subsiguientes y las encuestas entre el personal actual pueden facilitar una intervención más específica para la retención de personal, en lugar de un enfoque para todo el sistema.

50. En general, la reducción de personal no parece afectar de manera considerable la puntualidad del proceso judicial, principalmente porque su efecto en el movimiento total de personal era marginal. Además, las entrevistas con el personal directivo superior y una encuesta de personal corroboraron las conclusiones del informe de auditoría de la OSSSI de 2010 que indicaba que la estrategia de reducción del Tribunal era transparente y participativa. El ejercicio de reducción de personal

tuvo en cuenta los intereses de la organización y del personal para garantizar un proceso justo. Más del 65% de los funcionarios encuestados estaban satisfechos con la forma en que la administración comunicó los criterios de reducción independientemente de la designación de los puestos. Las opiniones del personal acerca del enfoque general de la reducción fueron dispares, pero el mayor nivel de satisfacción se registró entre el personal asignado a los equipos de enjuiciamiento.

51. Por el contrario, la separación voluntaria fue considerada como un factor coadyuvante fundamental de los retrasos en las actividades judiciales. Según la encuesta del personal, más del 80% del personal consideró que las separaciones voluntarias eran un obstáculo importante para la conclusión oportuna de los juicios. Asimismo, sobre la base de entrevistas e informes semestrales, la administración superior del Tribunal creía que la pérdida de personal altamente experimentado y cualificado con conocimientos esenciales, así como el tiempo necesario para capacitar al personal nuevo para que lo sustituya, era un aspecto que limitaba la rapidez en la conclusión de las causas. Además, el Tribunal sostuvo que la escasa dotación de personal y la relativa inexperiencia de un equipo de apoyo jurídico para una causa compleja y extensa también contribuían a las demoras (véase S/2010/270, párr. 23).

52. Una gestión eficaz de la retención de personal exige diagnosticar de continuo la naturaleza y las causas del movimiento de personal y un enfoque estratégico para asegurar la retención. El Tribunal, en consulta con el Sindicato del Personal, aplicó muy diversas medidas preventivas para retener al personal a lo largo de los años con resultados dispares²⁸. Entre otras medidas cabe señalar una propuesta de una prima por terminación del servicio refrendada por la Comisión de Administración Pública Internacional que habría servido para pagar a los funcionarios que permanecieran en el Tribunal hasta que sus plazas fueran suprimidas. La propuesta fue rechazada por la Quinta Comisión de la Asamblea General, a pesar de haber sido aceptada por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. El Tribunal también ha elaborado y aplicado incentivos no monetarios para retener al personal hasta que sus servicios dejen de ser necesarios. Esas medidas incluyen capacitación y oportunidades de desarrollo profesional y un acuerdo con la Secretaría para que el personal del cuadro orgánico y categorías superiores, cuyos puestos hayan sido suprimidos, sea considerado junto con los candidatos internos en el grupo que puede presentar solicitudes en un plazo de 30 días para las vacantes de la Secretaría. Del mismo modo, el personal del cuadro de servicios generales y cuadros conexos, cuyos puestos se supriman, podría presentarse como candidatos para llenar vacantes en esas categorías en otros lugares de destino. Según el Presidente del Sindicato del Personal, la medida de retención más importante fue un plan de reducción ampliamente aceptado que dio al personal una idea clara de las fechas en que se suprimirían sus puestos. A pesar de todas las medidas aplicadas por el Tribunal ya mencionadas, el análisis del movimiento demuestra que, con excepción de 2012, las separaciones voluntarias han estado aumentando constantemente en los últimos cinco años. El máximo fue alcanzado en el bienio anterior (un promedio de 18,6%) El salto se reflejó en un fuerte incremento en la tasa de movimiento de personal total, que en promedio fue del 33,5% en el bienio 2014-2015. Por lo tanto, varias de

²⁸ Véase la lista completa en A/65/616, anexo I, y un documento interno de información del Tribunal titulado “Retention in a downsizing institution: the experience of the International Tribunal for the Former Yugoslavia”. Texto archivado en la Secretaría del Tribunal, disponible para consulta.

las estrategias de retención que se introdujeron tuvieron un efecto escaso en las separaciones voluntarias.

V. Conclusión

53. El Tribunal se encuentra en una coyuntura crítica en la que se está reduciendo rápidamente y se prevé su clausura. Ha tenido que equilibrar los recursos, hacer frente a las separaciones voluntarias, gestionar la eficiencia operacional y proporcionar un alto nivel de justicia, todo lo cual plantea grandes desafíos para una organización en proceso de reducción. En los cinco años que abarca la presente evaluación, el Tribunal ha hecho progresos constantes en sus actividades judiciales según sus propias previsiones respecto de los juicios y las apelaciones. Es una verdadera proeza que haya logrado aplicar la totalidad de sus medidas y ahora está avanzando sin pausa para completar los juicios y las apelaciones pendientes. El Tribunal ha mantenido un nivel razonable de eficacia en medio de los desafíos planteados por las separaciones voluntarias y la retención de personal, incluso mediante el uso de listas de candidatos, el ofrecimiento de incentivos no monetarios para el personal, el desglose de las labores especializadas y la creación de puestos polivalentes cuando procedía. Si bien la partida de personal competente y experimentado a lo largo de los años ha creado retrasos diversos en algunos casos judiciales respecto de otros, el Tribunal se ha adaptado bien para obtener resultados. El Tribunal siempre ha estado a la vanguardia del ensayo y la formulación de procedimientos penales internacionales, y ha servido de modelo para otros tribunales internacionales que están creando sus propias funciones y operaciones.

54. Al mismo tiempo, parece que no se presta suficiente atención a la exposición de los resultados del desempeño en una forma clara, imputable y mensurable en el contexto de la estrategia de conclusión que contribuiría a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. La ambigüedad en el tratamiento de las fechas para la conclusión de los trabajos como plazos fijos o metas flexible ha brindado al Tribunal cierta autonomía para determinar el ritmo de sus actividades judiciales. Si bien el marco lógico para 2016-2017 pone de manifiesto la intención de mejorar la articulación de objetivos mensurables, no ha sido así en el curso de los últimos cinco años. El Tribunal sobre todo se ha centrado cada vez más en la vigilancia y la ejecución de sus actividades, más que en la demostración de resultados en términos de una mayor eficiencia.

VI. Recomendaciones

55. Las cuatro principales recomendaciones de la OSSI al Tribunal se exponen a continuación.

Recomendación 1 (véase la sección IV, resultado A)

56. **Adoptar normas de tiempo para la tramitación de casos sobre la base de los diferentes tipos de enfoques de gestión de los casos y vigilar los progresos hacia el cumplimiento de esos parámetros internos.** El Tribunal debe elaborar un parámetro de tiempo sobre la base de sus casos anteriores en atención a las mejores prácticas y para los futuros tribunales especiales, ya que ha demostrado que es capaz

de reunir suficiente información en la etapa avanzada de la actividad judicial para formular pronósticos razonablemente precisos.

Recomendación 2 (véase la sección IV, resultado B)

57. **Velar por que los mecanismos de planificación y vigilancia hagan un seguimiento de los resultados de la eficiencia.** El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia debería documentar los resultados en materia de reducción de gastos y mejoramiento de la eficiencia y, como un ejercicio *a posteriori*, analizar los juicios y las apelaciones anteriores con el fin de comprender la manera en que el alcance, el tamaño y la complejidad de los casos inciden en la puntualidad de las actividades judiciales, incluso en relación con otras instituciones judiciales.

Recomendación 3 (véase la sección IV, resultado C)

58. **Elaborar un código de conducta y un mecanismo disciplinario para el desempeño profesional de los jueces.** El Tribunal debería elaborar un código de conducta que aclare la función de los jueces y sirva de freno contra los abusos y errores del Tribunal. También debería crear un mecanismo disciplinario para el desempeño profesional de los jueces a fin de que los funcionarios de las Naciones Unidas puedan abordar las denuncias de falta de conducta por parte de los jueces.

Recomendación 4 (véase la sección IV, resultado D)

59. **Crear un sistema de información centralizado sobre las separaciones del servicio y mejorar el análisis de los recursos humanos a fin de poder adoptar decisiones fundadas en datos.** El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia debería aumentar su capacidad para recuperar y procesar datos sobre las separaciones del servicio mediante la creación de un sistema que también abarque, entre otras cosas, estadísticas históricas y la información reunida mediante las entrevistas de fin de servicio. La base de datos podría ser aprovechada empleando los análisis para la vigilancia del movimiento de personal y la determinación de los riesgos emergentes a medida que el Tribunal avance en la reducción.

Anexo I

Observaciones recibidas del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta a continuación el texto completo de las observaciones recibidas del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia sobre los resultados de la evaluación que figuran en el proyecto de informe. Esta práctica se ha adoptado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, a raíz de la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Memorando de fecha 2 de mayo de 2016 del Presidente del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia

I. Introducción

1. El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia acoge con beneplácito el mandato encomendado a la OSSI para evaluar la eficiencia y la eficacia de sus métodos de trabajo en la aplicación de su estrategia de conclusión en el período 2010-2015. El Tribunal toma muy en serio la necesidad de eficiencia y eficacia en la ejecución de su estrategia de conclusión. Un examen exhaustivo de los grandes esfuerzos realizados por el Tribunal para concluir su labor permitiría documentar su experiencia —tanto en términos de sus mejores prácticas como de sus problemas persistentes— y servir de instrumento de aprendizaje para los futuros tribunales penales internacionales.

2. El Tribunal lamenta, sin embargo, que la OSSI no haya podido realizar un examen sustancial, debido principalmente al plazo excesivamente breve establecido para la realización de su evaluación. Por consiguiente, la evaluación estuvo limitada en su alcance y ambición y no se pudieron comprender o abordar plenamente las cuestiones particulares atinentes al Tribunal como institución judicial.

3. A causa del alcance limitado y la falta de profundidad de la evaluación, las conclusiones y recomendaciones resultantes tienen una utilidad limitada para el Tribunal, cuyo mandato concluirá a fines de 2017. Del mismo modo, tienen escasa importancia para otros tribunales internacionales en lo que respecta a la extracción de enseñanzas que podrían ser provechosas para otras instituciones judiciales. A juicio del Tribunal, se ha perdido la oportunidad de determinar métodos de trabajo que representan las mejores prácticas en la justicia internacional.

4. El Tribunal espera, sin embargo, que las conclusiones de esta evaluación puedan servir de punto de partida para la realización de un examen profundo, políticamente neutral y dotado de recursos adecuados de los factores que tanto facilitan como obstaculizan la eficiencia judicial en los juicios penales internacionales. Un estudio más riguroso y exhaustivo serviría para promover en forma más general la causa de la justicia internacional. El Tribunal agradecería que se hiciera ese examen, pero observa que no posee recursos suficientes para realizarlo en el poco tiempo que queda antes de su clausura.

II. Alcance, marco, finalidad y metodología de la evaluación

A. El mandato de la evaluación era limitado, lo que dio lugar a conclusiones parciales e incompletas

5. El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia lamenta que la evaluación estuviera limitada al período 2010-2015. Observa que la estrategia de conclusión fue propuesta por el Tribunal en 2002 y refrendada por el Consejo de Seguridad en 2003. Muchas de las innovaciones en materia de eficiencia que implantó el Tribunal ocurrieron en los años anteriores a 2010 y por consiguiente quedaron excluidas del alcance de la evaluación. También quedaron excluidos dos fallos en primera instancia dictados en 2016. Si bien el Tribunal entiende la necesidad de limitar el alcance, habida cuenta de la brevedad de los plazos establecidos por el Consejo de Seguridad, considera que los plazos arbitrarios para la evaluación, así como el pedido del Consejo de Seguridad de que tuviera lugar en el contexto de la resolución 1966 (2010), han limitado lamentablemente la evaluación a apenas una visión parcial de los esfuerzos del Tribunal para aumentar su eficacia y eficiencia.

6. Además, el Tribunal lamenta que la evaluación comenzara con un mandato que entrañaba un sesgo inherente, como se señaló en el párrafo 13 respecto de “la continua incapacidad del Tribunal para completar su labor en forma oportuna, como se establece en la estrategia de conclusión”. Ello llevó al equipo de evaluación a la conclusión anticipada de que el Tribunal había recibido plazos concretos, y también reflejaba una completa incompreensión del carácter de los procesos judiciales. Esa incompreensión se extiende al hecho de que el equipo de evaluación rastreó equivocadamente la estrategia de conclusión hasta las estimaciones efectuadas por el Fiscal en 1999 (véase A/70/874-S/2016/441, párr. 26). El Fiscal es un funcionario independiente y tiene el mandato de investigar y formular acusaciones. Al no poder comentar el proceso judicial general, el pronóstico del Fiscal se refirió únicamente al calendario de las investigaciones, no a los juicios y las apelaciones.

7. A juicio del Tribunal, la evaluación debe ser por tanto considerada parcial e incompleta.

B. La metodología de evaluación era rígida y no se adaptaba a las características singulares de una institución judicial.

8. La metodología de la evaluación procede del Reglamento y Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación (ST/SGB/2000/8). Esa metodología se encuadra en el contexto del proceso de gestión integrada de las Naciones Unidas, incluido el plan de mediano plazo, los presupuestos por programas, los informes sobre la ejecución de los programas y los informes de evaluación (*ibid.*, artículo 2.1). Evalúa los resultados de los programas de las Naciones Unidas respecto de sus objetivos en el marco de gestión basada en los resultados.

9. Sin embargo, el marco de gestión basada en los resultados nunca se ha aplicado a la adopción de decisiones judiciales. Ello es así por razones fundadas: los principios fundamentales que rigen el proceso de los juicios penales, en particular la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio imparcial, podrían verse

socavados por la imposición de un marco orientado a los resultados. La Asamblea General lo ha reconocido, y en su solicitud al Tribunal para que presente sus presupuestos en un formato de gestión basada en los resultados, encomendó al Tribunal que incluyera solo las funciones no judiciales y administrativas de las Salas (resolución 57/288 de la Asamblea General, párr. 4 b)).

10. Sin embargo, la evaluación aplicó la metodología habitual de la OSSI sin adaptarla para tener en cuenta la naturaleza singular del mandato judicial. Por lo tanto, trató de evaluar la conclusión oportuna de las actividades judiciales en relación con el marco de gestión basada en los resultados de la Secretaría, aunque las actividades judiciales, por definición, no están incluidas. Esto llevó a centrarse en evaluar indicadores que nunca tuvieron por objeto demostrar el cumplimiento de la estrategia de conclusión, al tiempo que no se observaban los resultados obtenidos fuera del ámbito del marco lógico.

11. A juicio del Tribunal, la evaluación ha producido por ello una visión distorsionada de la eficacia y la eficiencia del Tribunal en la aplicación de la estrategia de conclusión.

III. Resultados de la evaluación

A. Estructura, mecanismos y actividades operacionales para aplicar la estrategia de conclusión

12. Al Tribunal le complace observar que el equipo de evaluación tomó nota de las amplias reformas sustantivas operacionales y de procedimiento que tuvieron lugar como parte de la estrategia de conclusión para completar el volumen de trabajo judicial en forma expeditiva (véase A/70/873-S/2016/441, párrs. 22 a 25). El Tribunal concuerda con la observación final de que siempre ha estado a la vanguardia del ensayo y la formulación de procedimientos penales internacionales, y ha servido de modelo para otros tribunales internacionales que están creando sus propias funciones y operaciones (*ibid.*, párr. 54).

13. Sin embargo, a juicio del Tribunal, esta sección del informe debía desarrollarse mucho más, ya que estas reformas sustantivas operacionales y de procedimiento fueron el principal elemento de la estrategia de conclusión, y, por consiguiente, deberían haber sido el objeto de la evaluación. Centrar la atención en el examen de las funciones administrativas y de apoyo distrajo la evaluación de estas cuestiones sustantivas que tienen mucha mayor repercusión en el calendario de juicios y apelaciones.

B. Planificación y ejecución de la labor del Tribunal

Análisis comparado de la eficacia y la eficiencia

14. En la evaluación se señala que las medidas de eficacia y eficiencia con que se evalúa el Tribunal se derivan en gran parte del desempeño anterior registrado en el propio Tribunal. También observa, con referencia a los tribunales penales internacionales en general, que no había parámetros ni una metodología aceptada para la evaluación de la eficiencia y la eficacia (*ibid.*, párr. 28).

15. El Tribunal reconoce este punto, por lo cual es decepcionante que la OSSI perdiera la oportunidad de sugerir parámetros o de elaborar una metodología para evaluar la eficiencia y la eficacia de los tribunales penales internacionales. Con más de 20 años de funcionamiento, el desempeño del Tribunal antes de la reforma de sus métodos de trabajo habría proporcionado parámetros interesantes, pertinentes y útiles para examinar. Al hacer esta observación, el Tribunal no se propone criticar a la OSSI ni al equipo de evaluación, simplemente no habría sido posible, habida cuenta de las limitaciones de tiempo y alcance que tuvo el equipo de evaluación. Además, la formulación de tales parámetros y esa metodología tampoco se inscribió nunca en el mandato ni en los recursos del Tribunal, habida cuenta del objetivo de concluir su labor.

16. No obstante, el Tribunal considera que la comunidad internacional ha perdido una oportunidad de adaptar la metodología de evaluación de las Naciones Unidas a una institución judicial y de llevar a cabo un análisis serio de los factores que inciden en la eficiencia judicial. El Tribunal espera que sea posible hacerlo en el futuro y centrarse directamente en las cuestiones que afectan a la eficiencia judicial, sin distraerse por cuestiones administrativas o de apoyo. En ello se debería incluir, por ejemplo, el establecimiento de parámetros para las medidas de aumento de la eficiencia, como la combinación de causas, la adición de salas y la celebración de juicios fuera de los horarios laborales normales, la admisión de pruebas escritas, la imposición de límites de tiempo a las partes, la reducción del alcance y la complejidad de las acusaciones y la utilización de medios electrónicos para la gestión de las pruebas y las traducciones.

El seguimiento de los progresos en el cumplimiento de los objetivos judiciales

17. El Tribunal observa que se prestó mucha atención a su capacidad para predecir la duración de los juicios y las apelaciones. La conclusión principal parece ser que la exactitud de los pronósticos de la duración de un juicio es muy elevada después de que la fiscalía y la defensa han concluido sus alegatos, y para las apelaciones, una vez que las partes han presentado sus informes. Esto no es sorprendente, ya que en ese momento los casos pasan a la redacción de la sentencia, y las actuaciones quedan principalmente en manos de las Salas.

18. El Tribunal supone que la razón para centrarse en esta cuestión es apoyar la recomendación 1, que es esencialmente la de utilizar los datos estadísticos de casos antiguos para elaborar normas de tiempo para futuros casos.

Recomendación 1

19. Esta recomendación es una versión actualizada de una recomendación formulada en un informe de auditoría de 2008 (AA2008/270/01) que realizó la OSSI sobre la estrategia de conclusión del Tribunal. El Tribunal no aceptó la recomendación y afirmó que “La utilización de normas de desempeño como la duración media del juicio casi no tiene sentido alguno” para comparar un juicio con otro, debido a las múltiples complejidades y los factores singulares que intervienen en cada caso. Como en el ejercicio actual, el Tribunal consideró que la recomendación de 2008 reflejaba una falta de comprensión del funcionamiento de un tribunal.

20. El Tribunal reconoce que el ejercicio actual es una evaluación y no una auditoría. Sin embargo, la evaluación del Tribunal de 2008 sigue siendo pertinente para esta evaluación y su posición no ha cambiado, particularmente en vista del número mínimo de casos pendientes, que ya tienen fechas de conclusión y por tanto no necesitan parámetros ni normas de tiempo. Si bien el Tribunal está totalmente de acuerdo con la intención de documentar las mejores prácticas para los futuros tribunales especiales, las provisiones de duración de los juicios y las apelaciones seguirán siendo únicas para cada caso y las normas de tiempo que establezca el Tribunal no podrían aplicarse a los futuros tribunales.

Demostración de resultados

21. Con respecto a la conclusión de que la demostración de resultados del Tribunal según un marco de gestión basada en los resultados era ambigua (véase A/70/873-S/2016/441, párrs. 34 y 35), el Tribunal ya ha explicado anteriormente que la actividad judicial no se encuadra en el marco lógico del Tribunal. El marco, por lo tanto, no puede utilizarse para evaluar los progresos hacia la finalización de la actividad judicial, lo que ha tratado de hacer la evaluación. Esto ha dado lugar a un análisis distorsionado excesivamente centrado en las actividades administrativas y de apoyo, y no en la eficiencia judicial.

22. Esto no significa que el Tribunal no tenga objetivos claros y mensurables e indicadores para medir la marcha de la actividad judicial. Las operaciones judiciales del Tribunal, en su calidad de tribunal penal, están estrictamente regidas por un marco jurídico enunciado en un conjunto de normas y procedimientos detallados, incluido el estatuto del Tribunal y sus normas de procedimiento y prueba (“las normas”). Estos proporcionan el marco general y regulan las presentaciones de las partes y la Secretaría que afectan a los casos y el ritmo de la actividad judicial desde la etapa previa al juicio hasta el juicio y la apelación. Además se complementan con las Directrices sobre la Práctica y los documentos de política que, junto con las órdenes judiciales de casos concretos, constituyen el marco normativo del Tribunal. Estos documentos combinados crean un conjunto riguroso de productos y resultados que deben cumplir las partes y la Secretaría para mantener el proceso judicial en marcha.

23. En la fase de instrucción, por ejemplo, deben celebrarse reuniones con las partes cada 120 días para velar por que los preparativos para el juicio se efectúen sin dilaciones (véase IT/32/Rev.50, artículo 65 *bis*). Las normas prevén plazos estrictos para la presentación de pruebas por el Fiscal (dentro de los 30 días siguientes a la comparecencia inicial del acusado) (*ibid.*, artículo 66), y para la presentación de las mociones preliminares, así como para la adopción de decisiones al respecto (a más tardar 30 días después de la presentación de pruebas, y dentro de los 60 días de la presentación de las mociones, respectivamente) (*ibid.*, artículo 72 A)). También se establecen plazos para la presentación de las apelaciones contra las decisiones relativas a las mociones (15 días) (*ibid.*, artículo 72 C)), o de cualquier otra moción en el curso de las actuaciones (7 días) (*ibid.*, artículo 73).

24. Del mismo modo, para apelar una sentencia, por ejemplo, las normas disponen que toda notificación de apelación debe presentarse dentro de los 30 días posteriores al dictado de la sentencia (*ibid.*, artículo 108), y el escrito de apelación, 75 días después (*ibid.*, artículo 111). El escrito del demandado debe presentarse dentro de otros 40 días y toda respuesta al respecto, 15 días más tarde.

25. Esas normas y directrices sobre la práctica en forma combinada proporcionan la base de un marco de planificación para las presentaciones de las partes, en el que se supervisan con rigor y claridad los plazos y los resultados. El cumplimiento es obligatorio y se conceden excepciones únicamente después del examen de la autoridad judicial.

26. Este marco normativo es el que fija el ritmo de la actividad judicial, la labor principal del Tribunal, y en consecuencia, el ritmo del cumplimiento. Los resultados se demuestran con facilidad, pero rebasan el alcance del marco lógico de gestión basada en los resultados.

27. En todo caso, el Tribunal no está de acuerdo con la evaluación de que el marco lógico era en general ambiguo. Si bien la evaluación destaca un logro poco claro y un indicador ambiguo en el gráfico IV del informe (A/70/873-S/2016/441), no reconoce los otros muchos logros previstos e indicadores de los marcos lógicos de la Oficina del Fiscal y la Secretaría que eran sin duda mensurables y claros.

28. No obstante, es satisfactorio observar que la evaluación describe la mejora en la aplicación del marco lógico a la Secretaría durante el período evaluado, y describe la manera en que se reformuló un indicador ambiguo para que fuera más específico, y expone la forma en que los planes anuales de trabajo comenzaron a aplicar un enfoque de gestión basada en los resultados a partir de 2014. A pesar de estas mejoras, sin embargo, el Tribunal observa que el marco lógico aún no se extiende a las actividades judiciales, y todavía no podrá generar pruebas de la eficiencia judicial.

C. Pruebas y rendición de cuentas

Pruebas para demostrar la eficiencia judicial

29. En la evaluación se consideró que las pruebas para demostrar los resultados de desempeño eran difíciles de encontrar y existía una falta de indicadores claros para permitir una evaluación transparente de la medida en que la conclusión de los trabajos había sido oportuna. Esto entraña un malentendido de los procesos judiciales y de la importancia fundamental de la independencia judicial. Si bien el derecho a un juicio imparcial requiere que el proceso sea lo más rápido posible (entre otros factores), la independencia judicial, la necesidad de deliberaciones judiciales y la imprevisibilidad intrínseca a la actuación penal significan que los juicios no pueden tener plazos fijos. Es inevitable que una búsqueda de indicadores y pruebas en este sentido sea infructuosa. La confusión a este respecto es evidente en la conclusión del informe, en el que se señaló erróneamente que la “ambigüedad en el tratamiento de las fechas para la conclusión de los trabajos como plazos fijos o metas flexibles ha brindado al Tribunal cierta autonomía para fijar el ritmo de sus actividades judiciales” (*ibid.*, párr. 55). De hecho, el Tribunal tiene total autonomía para fijar el ritmo de sus actividades judiciales y así debe ser.

30. La primacía de la independencia judicial y la garantía del derecho a un juicio justo, libre de toda influencia política, es fundamental para la integridad de los tribunales internacionales. No debería sorprender a ningún observador de la justicia penal internacional que el Tribunal haya mantenido una postura coherente en respuesta a las auditorías anteriores y que haya rechazado las recomendaciones que socavarían la independencia judicial. En la evaluación se cita la auditoría de la

OSSI de 2008 y se señala que “las anteriores sugerencias para fomentar la documentación sobre la eficiencia fueron ignoradas por el Tribunal (*ibid.* párr. 36)”. La respuesta del Tribunal en ese momento es coherente con su respuesta actual: el Tribunal está de acuerdo en que sería útil generar estas pruebas como un examen histórico, pero no puede someter a los jueces que intervienen en causas en curso a plazos y metas basados en datos de casos históricos.

31. Sin embargo, dado que todos los juicios y apelaciones están cerca de su conclusión, el Tribunal está totalmente de acuerdo en que sería útil evaluar adecuadamente las medidas que se establezcan y formular pruebas claras para cuantificar sus efectos. Todas las medidas sirvieron al propósito común de acelerar la labor del Tribunal y si bien algunos logros son evidentes, como la remisión de causas a otras jurisdicciones o la celebración de siete juicios por día en lugar de tres, los efectos de otras son más difíciles de cuantificar. El Tribunal acogería con beneplácito el desarrollo de una metodología adaptada a una institución judicial que podría evaluar la eficacia relativa de las diferentes estrategias utilizadas por el Tribunal con el fin de extraer enseñanzas para los futuros tribunales internacionales. Sin embargo, subraya que todo proyecto de ese tipo, si se lleva a cabo antes del fin de 2017, distraería tiempo de las causas pendientes y, por lo tanto, requeriría recursos adicionales para la financiación y dotación de personal.

32. En espera de la elaboración de esta metodología, el Tribunal observa que se ha intentado realizar algunos estudios comparativos en publicaciones académicas. Se encomendó un estudio de este tipo al equipo de evaluación para que analizara su complejidad jurídica y fáctica (*ibid.*, párr. 18 g)), pero las conclusiones positivas del estudio quedaron fuera de la evaluación y, en cambio, se citan otros estudios con resultados más ambiguos. Cabe señalar que el estudio concluyó que “los resultados indican que el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia es más eficiente que el Tribunal Especial para Sierra Leona y aproximadamente tan eficiente como los juicios complejos por asesinato en los Estados Unidos ... Aunque los datos son escasos, el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia parece ser mucho más eficaz que su equivalente más cercano a nivel nacional: los juicios de atrocidades en masa^{ac}. El estudio comparativo de los tribunales internacionales más reciente, que tampoco se cita en la evaluación, se encuentra en la edición de 2016 de la reconocida publicación *Cambridge Companion to International Criminal Law*. Concluye de la siguiente manera: “Tras un número considerable de años de práctica en el Tribunal Penal Internacional, es posible decir que el prestigio e impresionante legado de los tribunales especiales aumenta cada día. [...] se puede plantear la cuestión de si se podrán alcanzar mejores resultados que los obtenidos por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia^b.”

Recomendación 2

33. Como ya se ha señalado, el Tribunal está de acuerdo en que sería conveniente realizar un análisis de las causas en primera instancia y apelación para entender mejor cómo su alcance, tamaño y complejidad afectaron los plazos judiciales.

^a Stuart Ford, “Complexity and efficiency at International Criminal Courts”, *Emory International Law Review*, vol. 29 (2014).

^b Göran Sluiter, “Ad hoc international criminal tribunals (Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona)”, en *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, William A. Schabas, ed. (London, Cambridge University Press, 2016).

34. Sin embargo, el Tribunal señala que un estudio de este tipo insumiría tiempo y muchos recursos y que este no está dotado de recursos suficientes para realizarlo, por lo que no puede aceptar la recomendación. Todos los recursos se centran en la conclusión de la labor del Tribunal para 2017, que debe seguir siendo la prioridad.

Código de conducta de los magistrados del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia

35. En la evaluación se señala correctamente la falta de un mecanismo oficial en el Tribunal para garantizar la conducta profesional de los jueces (A/70/873-S/2016/441, párr. 42). Esto habría sido necesario, como reconoce el informe, solamente en casos limitados.

36. El Tribunal está de acuerdo en la importancia de ese documento. Sin embargo, cabe señalar que, a iniciativa de los magistrados del Tribunal y tras los debates entre estos, los magistrados del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales han adoptado un código de conducta (MICT/14). Además, tras dictarse la sentencia de apelación en la causa Stanišić y Župljanin, solo habrá un magistrado *ad litem* y dos magistrados permanentes del Tribunal que no son también magistrados del Mecanismo y, por lo tanto, no están incluidos en el código de conducta del Mecanismo.

Recomendación 3

37. El Tribunal está de acuerdo en principio con esta recomendación, aunque observa que tendría importancia marginal en este momento de la historia del Tribunal. El Mecanismo ya ha establecido la mejor práctica internacional al aprobar su propio Código de Conducta Judicial, que se aplica a todos los magistrados restantes del Tribunal, excepción de algunos. Además, el Tribunal hace hincapié en que el desarrollo de cualquier código de conducta desviaría tiempo y recursos fundamentales, en particular en lo que respecta a los propios jueces, de la conclusión de las causas pendientes, por lo que no puede aceptar la recomendación.

D. Separación voluntaria y reducción de personal

Imparcialidad y transparencia procesal en el proceso de reducción de personal

38. El Tribunal acoge con satisfacción el reconocimiento de que el proceso de reducción de personal era justo y transparente, se basaba en las necesidades operacionales, de manera importante no contribuía a las demoras en la conclusión de las causas judiciales y de hecho representaba “la mejor práctica en la dirección de un proceso de cambio”^c. El Tribunal también agradece que en el informe se establezca que las separaciones voluntarias planteaban desafíos para la conclusión de las actividades judiciales, lo cual corrobora sus propias opiniones al respecto, y se hace eco de los informes periódicos presentados al Consejo de Seguridad. Además, acoge con satisfacción el reconocimiento de las numerosas medidas adoptadas para retener al personal. Sin embargo, hay graves deficiencias en el análisis que han llevado a conclusiones inadecuadas y la consiguiente

^c Véase AA2010/270/04, párr. 11 (documento interno). El texto puede consultarse en los archivos de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

recomendación para la adopción de medidas. Las cuestiones que más preocupan se describen en las secciones siguientes.

39. En la evaluación se afirma que “analizar las tasas de rotación de personal es fundamental para organizar la reducción del personal” (A/70/873-S/2016/441, párr. 45). Sin embargo, el Tribunal señala que la retención efectiva del personal es más fundamental que la realización del análisis. Los análisis de datos estadísticos pueden señalar a la administración los factores que guardan relación con las tendencias de separación del servicio. Sin embargo, la gestión directa del personal (para comprender de manera individual qué motiva sus opciones) es mucho más potente en lo que respecta a prever las salidas voluntarias y a la puesta en marcha de la resiliencia y la capacidad cuando sea posible. La evaluación otorga demasiada relevancia al valor del análisis estadístico y pasa por alto los éxitos reales del Tribunal, obtenidos de conocimientos directos y de las medidas de respuesta de los administradores.

40. En la sección también se afirma que los conocimientos estadísticos de las tendencias de salida se utilizarían para realizar ajustes en la reducción de personal a fin de compensar los cambios en las separaciones voluntarias. La afirmación parece indicar que el equipo de evaluación no entiende que la reducción de la metodología empleada automáticamente ajusta las separaciones involuntarias en respuesta a la evolución de las salidas voluntarias. El Tribunal observa también que el equipo de evaluación se basó en categorizaciones de datos extrañas, que posiblemente condujeron a resultados poco fiables. Por ejemplo, al tabular los datos la OSSI incluyó las separaciones relacionadas con la jubilación y los fallecimientos como “separaciones voluntarias” (*ibid.*, párr. 47).

Estudio de comparación de aplicabilidad limitada

41. De manera aún más problemática, la evaluación se basa en fuentes y modelos académicos para apoyar sus métodos de análisis y conclusiones que no son comparables o aplicables a la situación del Tribunal (*ibid.*, párr. 48). Las organizaciones estudiadas en los artículos estaban experimentando reducciones en su fuerza de trabajo para alcanzar los niveles meta fijados y el Tribunal está experimentando un cierre completo: todos los puestos se están eliminando y todos los funcionarios del Tribunal deben separarse del servicio. Las fuentes académicas hablan de “conmociones” resultantes de la reducción de personal, lo que significa que las organizaciones estudiadas realizaron reducciones repentinas e imprevistas de personal. En cambio, como parte de su estrategia de reducción de personal, el Tribunal publicó las reducciones de personal en su calendario de cese de actividades judiciales y notificó al personal con una antelación de hasta dos años respecto de la supresión de sus puestos, con lo que eliminó el elemento de arbitrariedad y sorpresa. Habida cuenta de la incapacidad de realizar comparaciones entre las organizaciones estudiadas y el Tribunal, es poco probable que las conclusiones de los estudios académicos sean plenamente aplicables a la situación evaluada. Sin embargo, a pesar de su dudosa aplicabilidad, la eventual recomendación derivada del ejercicio de evaluación se basa en las premisas utilizadas.

42. La premisa básica de esta parte de la evaluación, basada en opiniones académicas, es que las prácticas de recursos humanos activas para aumentar la percepción de imparcialidad institucional, promover el sentimiento de integración y promover el desarrollo de las perspectivas de carrera contrarrestarían y moderarían

la separación voluntaria^d. En la evaluación también se afirma que mediante la utilización de un análisis basado en datos el Tribunal podría ajustar con mayor eficacia esas prácticas de moderación de los recursos humanos a las zonas sujetas a tasas de rotación voluntaria más elevadas.

Prácticas eficaces de recursos humanos ya existentes

43. La evaluación concluyó que las prácticas del Tribunal relativas a los factores señalados de moderación de la gestión de recursos humanos que se aplicaban en toda la organización eran excelentes. Por lo tanto, carece de sustento la afirmación de que podrían obtenerse beneficios adicionales mediante un enfoque más específico.

44. Sencillamente, la propia evaluación concluye que el Tribunal ya ha instaurado a nivel de toda la institución prácticas óptimas establecidas para reducir la tasa de separación del servicio. Por lo tanto, no sería útil dedicar tiempo y recursos que permitirían al Tribunal utilizar el análisis estadístico para ajustar partes de la institución en función de esas mismas prácticas. El Tribunal ya emplea las prácticas más eficaces posibles y sin estadísticas carece de los conocimientos o los recursos para formular y aplicar modelos de gestión complejos y basados en datos. Incluso si ello fuera posible, es probable que no valga la pena realizar la inversión para obtener estos resultados.

El análisis detallado de los datos detallados deja de lado explicaciones intuitivas

45. El Tribunal también debe señalar que esta parte de la evaluación adolece de inexactitudes fácticas y confunde la correlación de los factores y las causas y los efectos. En el informe de evaluación se señala que no hay reducciones de puestos en el bienio 2012-2013 (*ibid.*, párr. 49). El Tribunal explicó a la OSSI que aunque no se había reducido el número de puestos de plantilla, más de 160 puestos y plazas (sobre la base de la financiación de la asistencia temporaria general estructural) se habían suprimido durante ese bienio. Además, se suprimieron 39 plazas de personal temporario general, con lo que se suprimió un total de más de 200 plazas en el bienio. Sin embargo, este error fáctico no se corrigió en el informe final.

46. A su vez, ese error reveló otra falla en el criterio de la evaluación. El equipo de evaluación se centró en las tasas efectivas de partida del personal, tanto involuntarias como voluntarias, y una posible correlación entre ellas, pero en cambio no tuvo en cuenta que la supresión de puestos/plazas podía precipitar el desgaste a raíz de la separación voluntaria. Tras este desacierto, no intentó determinar si existía una correlación entre la supresión de puestos y la separación del servicio. Sin embargo, desde un punto de vista intuitivo parece claro que la supresión de un mayor número de puestos podría asociarse razonablemente el aumento de las separaciones.

47. Además, en la evaluación se confunde la correlación de los factores estudiados y los efectos y causas reales, y se llega a una conclusión infundada. El informe concluye que si bien aunque en 2012 aumentó el número de funcionarios que se

^d Charlie O. Trevor y Anthony J. Nyberg, "Keeping your headcount when all about you are losing theirs: downsizing, voluntary turnover rates, and the moderating role of HR practices", *Academy of Management Journal*, vol. 51, núm. 2 (2008).

separaron involuntariamente del servicio, ello no dio lugar a una mayor separación voluntaria y que, por lo tanto, “otros factores” deben haber contribuido a la disminución de la separación voluntaria (*ibid.*, párr. 49). La forma en que se realizó este análisis y las conclusiones alcanzadas contradicen la hipótesis implícita de los evaluadores de que debería existir un vínculo de causalidad entre el aumento de las separaciones involuntarias y la tasa de las separaciones voluntarias. No habiendo encontrado correlación alguna, los evaluadores recurren a “otros factores” indeterminados para explicar los resultados que se alcanzaron de manera efectiva.

48. El elemento faltante resulta intuitivamente claro: tras la supresión de un número determinado de puestos, si se producen menos separaciones voluntarias suficientes para reflejar la pérdida de puestos, la organización deberá despedir personal, es decir, aumentar el número de separaciones involuntarias. Al hacer hincapié en qué medida un mayor número de salidas involuntarias ocasionó más salidas voluntarias, el equipo de evaluación pasó por alto lo evidente, una conclusión que no requiere un análisis estadístico detallado. Además, tras señalar que era más difícil retener personal a medida que se aproximaba el cierre del Tribunal, el equipo de evaluación no intentó determinar en qué medida existía una correlación entre las salidas voluntarias y el cierre inminente. Sobre la base de su propia observación de que en general las separaciones involuntarias estaban aumentando de manera constante durante el período que se examina, parece probable que exista un alto grado de correlación. Esto concuerda con la opinión intuitiva de que a medida que se aproxima el cierre los funcionarios procuran obtener empleo fuera del Tribunal y se van empleando en otras instituciones.

49. La sección correspondiente del informe de evaluación concluye señalando que se estaban empleando numerosas medidas de retención del personal pero que, dado que el número de separaciones voluntarias ha aumentado, las medidas solo tendrían “un efecto limitado” (*ibid.*, párr. 53). En vista del cierre inminente y sin que medien garantías para el personal respecto de la continuidad de sus medios de subsistencia hasta el final, debería quedar claro que ninguna medida de retención introducida puede ser totalmente eficaz. Sin embargo, esto no significa que las medidas de retención empleadas por el Tribunal no hayan tenido ningún efecto. La evaluación no logra medir la eficacia de las diversas medidas adoptadas y no aprecia los efectos mucho más negativos resultantes de la no introducción de las medidas. El valor del informe habría aumentado considerablemente si hubiera evaluado la eficacia de las diversas medidas empleadas en lugar de llegar a la conclusión trivial de que sus efectos eran limitados.

Recomendación 4

50. Si bien el Tribunal está de acuerdo en que en teoría ese sistema podría aportar información sobre las tendencias de las separaciones, no puede aceptar la recomendación 4.

51. En primer lugar, el Tribunal rechaza la premisa de que el análisis de las tendencias estadísticas es superior a las intervenciones basadas en conocimientos de gestión específicos sobre la situación de empleo de los funcionarios y la capacidad de los equipos de trabajo para prever y reaccionar ante las amenazas de retención. Los administradores del Tribunal son conscientes de qué funcionarios se están separando del servicio o podrían hacerlo y han adoptado las medidas más eficaces posibles para aumentar la resiliencia y la capacidad en las secciones para abordar la

pérdida de puestos. Además, el Tribunal no tiene ni la pericia ni el tiempo necesarios para llevar a cabo la recopilación de datos estadísticos detallados y el análisis de tendencias. El Tribunal está muy centrado en completar la actividad judicial sustantiva que comprende su mandato y ese ejercicio significaría una desviación innecesaria de ese enfoque y consumiría tiempo y recursos. Por último, el desarrollo de sistemas insume tiempo y, teniendo en cuenta el escaso tiempo restante y la falta de recursos específicos para lograr ese desarrollo, es probable que el Tribunal haya cerrado antes de completar esa labor.

IV. Conclusión

52. El Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia desea agradecer a los evaluadores por su cooperación en la realización de esta evaluación y su voluntad de trabajar con la mayor rapidez posible a pesar de las limitaciones de tiempo y de recursos y proporcionar al Tribunal tiempo suficiente para presentar sus opiniones. La OSSI pudo tener en cuenta la mayor parte de la información proporcionada por el Tribunal y la evaluación se llevó a cabo de manera profesional y en forma mancomunada.

53. Las limitaciones de la evaluación que han acotado la calidad y utilidad de sus conclusiones no fueron, en su mayoría, atribuibles a la OSSI. El Tribunal recomienda que en los exámenes futuros se asigne tiempo suficiente para llevar a cabo una investigación completa sobre la base de una metodología que esté debidamente centrada en cuestiones sustantivas y tenga en cuenta el carácter singular de la institución, su mandato judicial y los desafíos externos fuera de su control.

54. No obstante, el Tribunal puede asegurar a la OSSI y el Consejo de Seguridad que seguirá dando plena consideración al informe de la OSSI.

Anexo II

Observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la División de Inspección y Evaluación

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) expresa su agradecimiento al Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia por su respuesta reflexiva y exhaustiva al informe de evaluación y reconoce las preocupaciones expresadas por el Tribunal sobre el alcance y las cuestiones que no pudieran tratarse a causa del plazo y el límite de palabras acotados. En su informe, la OSSI se centró en la eficiencia y eficacia de las actividades judiciales en una institución que se está reduciendo, en el contexto de la estrategia de cierre, una esfera sustantiva con múltiples cuestiones intersectoriales.

El Tribunal ha rechazado las cuatro recomendaciones a causa de la falta de tiempo y recursos y de la percepción de un valor limitado para su mandato. Las recomendaciones del informe tuvieron en cuenta la intención del Tribunal de concluir su labor a finales de 2017, el nivel general de la capacidad y los recursos restantes, con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la presentación de informes sobre el desempeño.

La OSSI sostiene que las recomendaciones 2 y 4 no impondrían una limitación considerable al Tribunal, ya que la información no solo está fácilmente disponible y solo sería necesario un nivel básico de reunión y organización. Dado que en el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales existe un código de conducta para los magistrados, elaborar un documento similar para el Tribunal, como se propone en la recomendación 3, no sería una carga para la capacidad. Aunque requiere un nivel de dedicación relativamente mayor que las demás recomendaciones, la recomendación 1 reflejaría un compromiso con la conclusión oportuna de las causas según su propio ritmo de actividades judiciales, permitiría una medida transparente de la eficacia y eficiencia de la gestión y proporcionaría una evaluación más clara de las necesidades de recursos del Tribunal. Sin embargo, no resulta apropiado que la OSSI proponga parámetros para el Tribunal porque tal intento atentaría contra su independencia judicial.

La OSSI no está de acuerdo en que el plazo para la evaluación haya sido arbitrario. Dado que la resolución 2256 (2015) del Consejo de Seguridad y la resolución 70/227 de la Asamblea General contienen mandatos de evaluación en el contexto de la resolución 1966 (2010) del Consejo y la auditoría más reciente de la OSSI sobre la estrategia de conclusión del Tribunal se llevó a cabo en 2010, la OSSI seleccionó el quinquenio 2010-2015 para abarcar la evolución de los métodos y la labor del Tribunal desde la primera fecha de conclusión de los trabajos, seguida de la nueva fecha de conclusión de la labor, hasta el final de 2015, a fin de observar el proceso de cambio. La OSSI también determinó que el plazo era razonable habida cuenta del período acotado para preparar el informe. En cuanto a la afirmación del Tribunal de que las innovaciones clave de la eficiencia anteriores a 2010 fueron excluidas debido al alcance temporal, la OSSI presentó una serie de situaciones en que podrían reunirse y comprobarse esos tipos de eficiencias de innovación sustantivas aunque no se ajustaran al período 2010-2015, incluidas las estructuras semiestructuradas, las encuestas del personal y la reunión de documentos normativos e informes. Por lo tanto, el informe de evaluación proporciona una evaluación clara de la cantidad de pruebas sobre la eficiencia judicial.

En cuanto a la afirmación del Tribunal de que había un sesgo inherente en los términos de referencia respecto de la expresión “continua incapacidad del Tribunal para completar su labor en la manera oportuna establecida en la estrategia de cierre”, la OSSI considera que esta es una declaración objetiva que tiene en cuenta la fecha de finalización de los trabajos expresados en las resoluciones del Consejo de Seguridad 1534 (2004) y 1966 (2010) y la falta de capacidad para satisfacerlas. En el informe se ha hecho un esfuerzo concertado para explicar los diferentes motivos por los que no se cumplieron los plazos y espera contribuir a relajar la tensión entre la noción de plazos y metas, como se señala en los párrafos 26, 27 y 31.

La OSSI no está de acuerdo con la afirmación hecha por el Tribunal de que ha seguido erróneamente la estrategia de conclusión hasta las estimaciones de la Oficina del Fiscal en 1999, dado que el informe de 1999 del Grupo de Expertos, en el párrafo 30, apoya esta declaración.

La OSSI también está en desacuerdo con las observaciones del Tribunal sobre las separaciones voluntarias y la reducción de personal, ya que destacan las declaraciones engañosas mediante una atención y críticas excesivas del análisis estadístico y la metodología. La cuestión básica sobre las separaciones voluntarias y la reducción de personal radica en colmar la brecha en la capacidad para aprovechar la información existente y dispar en el Tribunal mediante la creación de un sistema de base de datos centralizado y organizado a fin de facilitar la accesibilidad, mejorar el análisis y, por lo tanto, adoptar decisiones mejor fundamentadas sobre la reducción de personal, las separaciones voluntarias y la retención del personal, en lugar de imponer un enfoque metodológico específico.

Deberían realizarse tres aclaraciones para reparar las declaraciones erróneas planteadas en las observaciones oficiales. En primer lugar, la inclusión de las separaciones del servicio por jubilación y fallecimiento como parte de las separaciones voluntarias fue una opción metodológica, ya que tales condiciones de partida deliberadamente no respondieron a una iniciativa de gestión del Tribunal. En general, en el período comprendido entre 2010 y 2015 solo hubo dos muertos y 54 jubilaciones en un total de 1.131 funcionarios. Habida cuenta de su incidencia relativamente baja, incluso si se excluyen esos tipos de separación, el efecto sobre la tasa final de rotación voluntaria del personal sería nominal. En segundo lugar, el estudio destacado en el párrafo 42 de las observaciones oficiales nunca tuvo el fin de ser un elemento de comparación; en cambio, se citó como ejemplo en un grupo de estudios sobre el modo en que la gestión de los recursos humanos puede mitigar los efectos de la reducción de personal en las separaciones voluntarias. En tercer lugar, el Tribunal señaló equivocadamente una inexactitud en el párrafo 46 de las observaciones oficiales. Reiteramos que en el informe se examinan las reducciones de puestos propuestas en el bienio 2012-2013, pero no las reducciones de puestos reales, contrariamente a lo afirmado por el Tribunal. Además, las cifras de dotación de personal que se indican en el párrafo 46 no eran coherentes con los datos verificados que había proporcionado el Tribunal. No se proporcionaron más detalles sobre esta discrepancia cuando se presentó la oportunidad.

Durante todo el proceso de evaluación, la OSSI brindó numerosas oportunidades al Tribunal para que presentara pruebas de sus resultados, incluso si no se ajustaban estrictamente a un marco de gestión basada en los resultados. Al hacerlo, la OSSI reconoció el carácter singular del mandato judicial y los desafíos externos que enfrentaba el Tribunal en la conclusión de sus actividades judiciales. Cuando faltaron pruebas, la OSSI recopiló datos primarios y realizó un análisis, en ocasiones en cooperación con el personal del Tribunal, a fin de comprender mejor la naturaleza de su labor.
