



Asamblea General

Distr. general
10 de febrero de 2023
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones
Tema 148 del programa

Evaluación de la contribución de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo al estado de derecho

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

En su evaluación de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) analizó las contribuciones de la Misión al logro de determinados resultados relativos al estado de derecho en Kosovo entre 2016 y 2022.

La UNMIK ejerció la función de administradora provisional de justicia en Kosovo desde su creación en 1999, en virtud de la aprobación de la resolución [1244 \(1999\)](#) del Consejo de Seguridad, hasta la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008. En respuesta a la evolución de las circunstancias sobre el terreno, el Consejo reconoció que la Unión Europea desempeñaba una función operacional más destacada en el ámbito del estado de derecho bajo los auspicios de las Naciones Unidas. A raíz de ello, el perfil y la estructura de la UNMIK en esa esfera se reconfiguraron. Tras la firma del Acuerdo de Bruselas entre Belgrado y Pristina en 2013, la Misión ha centrado su apoyo al sector del estado de derecho en la integración del poder judicial en Kosovo, particularmente en el norte de Kosovo, un elemento fundamental del acuerdo.

Durante el período de evaluación, la UNMIK operó en un contexto de estado de derecho en el que confluían varios agentes internacionales importantes que estaban ejecutando iniciativas estratégicas plurianuales. La Misión determinó que su ámbito de actuación más apropiado consistía en la satisfacción de las necesidades en materia de estado de derecho de las comunidades no mayoritarias, en particular en el norte de Kosovo, mediante iniciativas de coordinación e intercambio de información entre los donantes, la sociedad civil y los agentes locales del sector del estado de derecho.

El apoyo específico de la Misión para la integración judicial en el norte de Kosovo mediante la prestación de asistencia directa y con objetivos concretos al Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica contribuyó eficazmente a reducir el número de casos atrasados y a aumentar la satisfacción de los usuarios del tribunal.



Además, la Misión apoyó la ampliación de la asistencia jurídica gratuita a los grupos vulnerables de Kosovo en colaboración con una organización local de la sociedad civil.

Habida cuenta de su mandato y su escasa interacción con las autoridades de Kosovo, la UNMIK no estaba en condiciones de idear ni llevar a cabo actividades específicas a largo plazo para subsanar las deficiencias más generales en el nivel de competencia y diversidad de los agentes del estado de derecho en todo el territorio y en la confianza de la población en el sistema judicial.

Pese a las mejoras logradas a lo largo de los años, la administración de justicia en Kosovo siguió exigiendo intervenciones estratégicas, sostenibles y coordinadas. No obstante, las actividades de la UNMIK permitieron atender necesidades operacionales a corto plazo. Si bien fueron eficaces en varios casos, esas actividades no parecían ser eficientes ni sostenibles.

La OSSI formula cuatro recomendaciones importantes a la UNMIK: atender las necesidades generales de forma coordinada con otros agentes influyentes del ámbito del estado de derecho en Kosovo; diseñar y ejecutar intervenciones más estratégicas, centradas en las deficiencias detectadas en el sector en todo el territorio; y dar a conocer estas actividades a las autoridades de Kosovo y a todas las comunidades a fin de mejorar las percepciones sobre la Misión y fomentar la confianza mutua entre todos los agentes implicados; además, como base de estas recomendaciones, se insta a mejorar el marco de seguimiento del desempeño y presentación de informes al respecto.

I. Introducción y objetivo

1. El objetivo general de la evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) fue determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia y eficiencia de la contribución de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) al estado de derecho en Kosovo. El tema surgió de un análisis de los riesgos a nivel de los programas que se describe en el documento conceptual preparado al comienzo de la evaluación¹. La evaluación se realizó de conformidad con las normas y los estándares pertinentes del sistema de las Naciones Unidas².

2. Se han recabado observaciones de la UNMIK (véase el anexo).

II. Antecedentes

A. Mandato y función con respecto al estado de derecho

3. La UNMIK fue establecida en 1999 por el Consejo de Seguridad en su resolución [1244 \(1999\)](#), en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, con una duración indefinida y el objetivo general de “crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal” y promover la estabilidad regional en los Balcanes Occidentales. Según el informe sobre la ejecución de su presupuesto para 2020-2021 ([A/76/525](#)), la Misión tenía previsto alcanzar tres logros principales (o subcomponentes) en el marco de su componente sustantivo³:

a) Progresos en la reconciliación e integración de todas las comunidades en Kosovo;

b) Progresos en la cooperación y el diálogo de Pristina con Belgrado y las organizaciones regionales;

c) Progresos en relación con el estado de derecho, la seguridad y los derechos humanos.

4. El subcomponente c) mencionado anteriormente fue el tema central de la presente evaluación, en la que se analizó la contribución de la Misión al estado de derecho en Kosovo.

5. Desde 1999 hasta que las autoridades kosovares declararon de manera unilateral la independencia de Kosovo en 2008, la UNMIK, en calidad de administradora provisional, estableció la presencia institucional relativa al estado de derecho, administró justicia y promulgó leyes. En 2008, tras la declaración unilateral de independencia, el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito la intención del Secretario General de reajustar la función operacional de la UNMIK para que la Unión Europea pudiera potenciar su labor en el ámbito del estado de derecho⁴. Como resultado de ello, la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo

¹ Documento conceptual, encargo núm.: IED-22-009.

² Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016), *Normas y estándares de evaluación*.

³ El marco basado en resultados de la UNMIK consta de dos componentes principales: sustantivo y de apoyo.

⁴ Véase el informe del Secretario General sobre la UNMIK ([S/2008/354](#)). En el informe, el Secretario General afirmó que la Unión Europea estaba dispuesta a desempeñar un mayor papel operacional en el ámbito del estado de derecho en el marco de la resolución [1244 \(1999\)](#) y la autoridad general de las Naciones Unidas. La Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo presenta informes a las Naciones Unidas, los cuales se incluyen como anexos a los informes periódicos del Secretario General sobre la UNMIK.

asumió responsabilidades de apoyo a la policía, el poder judicial y las aduanas bajo la orientación de la resolución 1244 (1999) del Consejo. En 2018, diez años después del despliegue de la Misión de la Unión Europea, las autoridades de Kosovo asumieron funciones ejecutivas que ejercía dicha Misión en esas esferas.

6. A raíz de estos cambios, en 2008, la policía y el Departamento de Justicia de la UNMIK dejaron de funcionar y se creó la Oficina de Enlace de la UNMIK sobre el Estado de Derecho. La Misión siguió ejerciendo funciones ejecutivas residuales que abarcaban la certificación oficial de documentos civiles, para facilitar la interacción con los países que no reconocían la independencia declarada, y actividades de enlace con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) en nombre de Kosovo. Estas funciones residuales continuaban ejerciéndose.

7. En 2013, Belgrado y Pristina firmaron el Primer Acuerdo sobre los Principios que Rigen la Normalización de las Relaciones (Acuerdo de Bruselas). Entre otras disposiciones, en el Acuerdo de Bruselas se establecieron las directrices para integrar en el sistema jurídico de Kosovo las instituciones del estado de derecho paralelas existentes, como la policía, los tribunales y las fiscalías que operaban en los municipios de mayoría serbia, lo que incluía la creación de un tribunal de primera instancia multiétnico en Mitrovica, una región de mayoría serbia situada en el norte de Kosovo⁵. La integración del poder judicial comenzó efectivamente en 2017, cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo.

8. Tras un examen de la dotación de personal civil realizado en 2015⁶, el programa de la UNMIK relativo al estado de derecho se modificó con la creación de la Oficina del Estado de Derecho. Además de las funciones ejecutivas residuales, la Oficina desempeñó las siguientes tareas básicas: a) seguimiento de la evolución del estado de derecho y presentación de informes al respecto; y b) realización de actividades programáticas para contribuir a un mayor acceso a la justicia y promover la integración del poder judicial en apoyo del Acuerdo de Bruselas.

⁵ “Las autoridades judiciales se integrarán y operarán dentro del marco jurídico de Kosovo. El Tribunal de Apelación de Pristina creará una sala compuesta por una mayoría de jueces serbokosovares que se ocupará de todos los municipios de mayoría serbokosovar. Una división de este Tribunal de Apelación, compuesta tanto por personal administrativo como por jueces, tendrá su sede permanente en Mitrovica del Norte (Tribunal de Distrito de Mitrovica). Todas las salas de la división mencionada estarán integradas por una mayoría de jueces serbokosovares. En función de la naturaleza del caso en cuestión, juzgarán los jueces pertinentes” [cita traducida], Primer Acuerdo sobre los Principios que Rigen la Normalización de las Relaciones entre Belgrado y Pristina, Bruselas, abril de 2013. Puede consultarse en www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394.

⁶ El examen de la dotación de personal civil formó parte de una serie progresiva de exámenes de la dotación de personal de todas las operaciones de mantenimiento de la paz realizados durante el período 2013-2015. Esa serie de exámenes estuvo dirigida por el entonces Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, y con ella se determinaron oportunidades para crear sinergias y aumentar la eficiencia en la composición de la dotación de personal civil.

9. El programa de la UNMIK sobre el estado de derecho se diseñó en respuesta a las demandas de las instituciones y comunidades pertinentes de Kosovo. La Misión incorporó también la visión del Secretario General para que todas las entidades de las Naciones Unidas adoptaran un enfoque centrado en las personas, la cual hacía hincapié en ampliar el acceso de las personas a la justicia, respondiendo a las necesidades de las comunidades, incluidas las personas marginadas y vulnerables⁷, lo que en el caso de Kosovo abarcaba a los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y las comunidades no mayoritarias (entre ellas, las de serbios, bosníacos, turcos, romaníes, askalis, egipcios de los Balcanes, gorancis y croatas). La labor de la UNMIK relativa al estado de derecho contribuyó al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que consiste en facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

10. La UNMIK llevó a cabo sus actividades relacionadas con el estado de derecho en un entorno difícil que planteaba obstáculos ajenos al control de la Misión. El desafío más importante era la diferencia de opiniones entre los Gobiernos con sede en Belgrado y Pristina, respectivamente, acerca de la necesidad de que la Misión mantuviera su presencia como operación de mantenimiento de la paz. Mientras Belgrado consideraba que la presencia de la UNMIK en Kosovo seguía siendo necesaria, Pristina opinaba que la Misión ya había cumplido su mandato. Por su parte, desde la declaración unilateral de independencia de 2008, y puesto que la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad ha seguido vigente desde el punto de vista jurídico, las Naciones Unidas han mantenido un enfoque “neutral respecto al estatuto” en relación con Kosovo⁸. Además, el Consejo de Seguridad no ha actualizado el mandato de la Misión desde 1999, a pesar de la evolución del panorama político⁹. A nivel interno, la Misión ha ido modificando su postura general, sus comunicaciones y su programación a lo largo del tiempo a fin de ajustarlas a su posición neutral respecto al estatuto, realizando actividades programáticas por medio de terceros, como organismos, fondos y programas del equipo de las Naciones Unidas en Kosovo u organizaciones locales de la sociedad civil, y manteniendo contactos con agentes municipales subteritoriales.

B. Recursos

11. El proyecto de presupuesto de la Misión para 2021-2022 ascendió a 39,7 millones de dólares e incluyó un total de 374 puestos aprobados. La Misión prestó servicios desde su cuartel general ubicado en Pristina y desde la Oficina Regional de Mitrovica. También recibió apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas en Belgrado. La Oficina del Estado de Derecho contaba con un total de 24 puestos aprobados para los lugares de destino tanto de Pristina como de la Oficina Regional de Mitrovica: 4 puestos en su dirección, 14 puestos en la Sección de Asuntos Judiciales y Penitenciarios y 6 puestos en la Oficina del Asesor Superior de Policía.

12. Entre 2017 y 2022, se asignaron a la UNMIK alrededor de 9,1 millones de dólares para actividades programáticas, de los cuales 3,9 millones se destinaron a

⁷ Véase el informe Nuestra Agenda Común (A/75/982).

⁸ De conformidad con el enfoque neutral de la Secretaría de las Naciones Unidas respecto al estatuto, en los documentos y las comunicaciones oficiales de las Naciones Unidas con referencias a Kosovo se incluye la siguiente nota a pie de página: “Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad”. Puede consultarse más información sobre el debate celebrado en el Consejo de Seguridad en <https://press.un.org/en/2008/sc9366.doc.htm>.

⁹ Las opiniones divergentes expresadas más recientemente, en octubre de 2022, por los miembros del Consejo de Seguridad sobre la necesidad de la Misión en Kosovo pueden consultarse en <https://press.un.org/en/2022/sc15067.doc.htm>.

actividades relacionadas con el estado de derecho y los derechos humanos. De ese monto, al menos el 30 % se utilizó para financiar actividades llevadas a cabo junto con las entidades del equipo de las Naciones Unidas en Kosovo, y el resto se destinó a financiar actividades realizadas con organizaciones locales de la sociedad civil¹⁰.

III. Metodología de evaluación

13. Para la presente evaluación se utilizó un diseño de método mixto, basado en una teoría del cambio según la cual los resultados obtenidos mediante métodos cualitativos y cuantitativos y técnicas analíticas se triangularon utilizando diversas fuentes de datos (véase el cuadro 1). Las actividades de la UNMIK se analizaron teniendo en cuenta los siguientes criterios de evaluación: a) pertinencia y coherencia; b) eficacia e inclusividad; y c) sostenibilidad¹¹.

Cuadro 1

Métodos e instrumentos de análisis

<i>Fuentes de datos</i>	<i>Métodos y análisis</i>
Documentos oficiales	Examen estructurado y cualitativo de más de 70 documentos elaborados por la UNMIK, el equipo de las Naciones Unidas en Kosovo y agentes externos, incluidos donantes, y documentos oficiales de Pristina y Belgrado
Estadísticas oficiales y secundarias	Análisis descriptivo de datos cuantitativos elaborados por el Consejo Judicial de Kosovo, el Consejo Fiscal de Kosovo, el Servicio Penitenciario de Kosovo y agentes multilaterales (la Unión Europea, la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)) sobre la administración de justicia
Expertos e informantes clave	Análisis del contenido de entrevistas semiestructuradas con personal y directivos del sector del estado de derecho pertenecientes a la UNMIK (23), el equipo de las Naciones Unidas en Kosovo (12), donantes (17) y la Sede de las Naciones Unidas (6), así como con expertos independientes sobre el estado de derecho (4) en Kosovo
Principales beneficiarios y público general	- Análisis del contenido de entrevistas semiestructuradas con agentes del ámbito del estado de derecho (40) y organizaciones de la sociedad civil (9) en Kosovo y Serbia - Análisis descriptivo de las tendencias observadas en las encuestas de percepción pública elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo de Europa, la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia y organizaciones locales de la sociedad civil

¹⁰ Información proporcionada por la Oficina de la Jefa de Gabinete de la UNMIK.

¹¹ Aplicando su enfoque basado en los resultados, la OSSI llevó a cabo una evaluación detallada de la contribución de la UNMIK al logro de los cuatro resultados individuales previstos que se describen en la teoría del cambio.

- Observaciones en persona en el Centro Penitenciario de Mujeres de Lipjan y en los tribunales de primera instancia de Mitrovica, Pristina y Gjilan

14. **Limitaciones.** Si bien los indicadores de progreso de la UNMIK se formularon como resultados de alto nivel, las pruebas presentadas en los documentos sobre el desempeño de la Misión se limitaban a descripciones de productos a corto plazo. La Misión no contaba con un marco de vigilancia del estado de derecho y presentación de informes al respecto, dotado de instrumentos de recopilación de datos conexos. En cambio, se basaba en datos de otras organizaciones y asociados internacionales (encuesta de percepción pública “Public Pulse” del PNUD, datos de seguimiento de casos de la OSCE e informes de la Unión Europea) para elaborar sus informes sobre el desempeño.

IV. Resultados de la evaluación

A. Pertinencia y coherencia

Pese a la proliferación de agentes internacionales influyentes que operan en el ámbito del estado de derecho y a la escasa colaboración que mantuvo con las autoridades de Kosovo, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo siguió siendo pertinente para dar respuesta a las necesidades de las comunidades no mayoritarias en materia de estado de derecho y para coordinar las actividades relacionadas con el estado de derecho en el norte de Kosovo

15. Además de la UNMIK, varios donantes pusieron en marcha múltiples iniciativas estratégicas orientadas a fomentar la capacidad, el funcionamiento y la rendición de cuentas de las instituciones del estado de derecho en Kosovo. La Unión Europea fue el mayor donante, con proyectos valorados en 5,5 millones de euros para el período 2021-2022, seguida de los Estados Unidos de América, con un gasto de alrededor de 4 millones de euros anuales. Algunos donantes bilaterales, como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Noruega y Suiza, también hicieron contribuciones sustanciales, por medio de múltiples proyectos, cuyo valor ascendía a entre 1 y 2 millones de euros anuales¹². No obstante, la UNMIK y varios de estos donantes reconocían que existía poca coordinación entre los agentes de la esfera del estado de derecho.

16. Pese a la situación mencionada anteriormente, la UNMIK había hallado su ámbito de actuación más apropiado apoyando la integración del poder judicial en la región septentrional de conformidad con el Acuerdo de Bruselas, en particular en el Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica. La UNMIK era uno de los mayores agentes internacionales en la región de Mitrovica, con una gran presencia de personal, y mantenía buenas relaciones tanto con las autoridades locales como con la comunidad serbia, que era mayoritaria en esa región. Todos los interlocutores

¹² Por ejemplo, la Unión Europea financió proyectos de creación de capacidad institucional, como el Programa de la Unión Europea para el Sector de Justicia de Kosovo (EUKOJUST) y el Proyecto contra la Delincuencia Económica en Kosovo (PECK). Los Estados Unidos financiaron el programa de Actividades de Justicia Comercial. Noruega financió la automatización de la gestión de causas judiciales en todos los tribunales y las fiscalías. El Reino Unido apoyó la gestión del desempeño en el Consejo Judicial y el Consejo Fiscal de Kosovo.

entrevistados opinaban que la integración del sistema judicial albanokosovar y serbokosovar había sido satisfactoria, ya que desde 2017 no se habían planteado quejas en cuanto a la cooperación, la cohesión ni las relaciones laborales.

17. El valor añadido de la Misión era la financiación de actividades puntuales que permitían resolver cuellos de botella en el proceso de integración. Prácticamente en todos los casos, la UNMIK hacía llegar los fondos y llevaba a cabo las actividades por medio de asociados del equipo de las Naciones Unidas en Kosovo, en particular la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el PNUD y organizaciones locales de la sociedad civil. Esta contribución tangible era muy valorada por los agentes locales, que reconocían que, sin el apoyo de la UNMIK, el funcionamiento diario del tribunal integrado de Mitrovica se habría visto afectado negativamente.

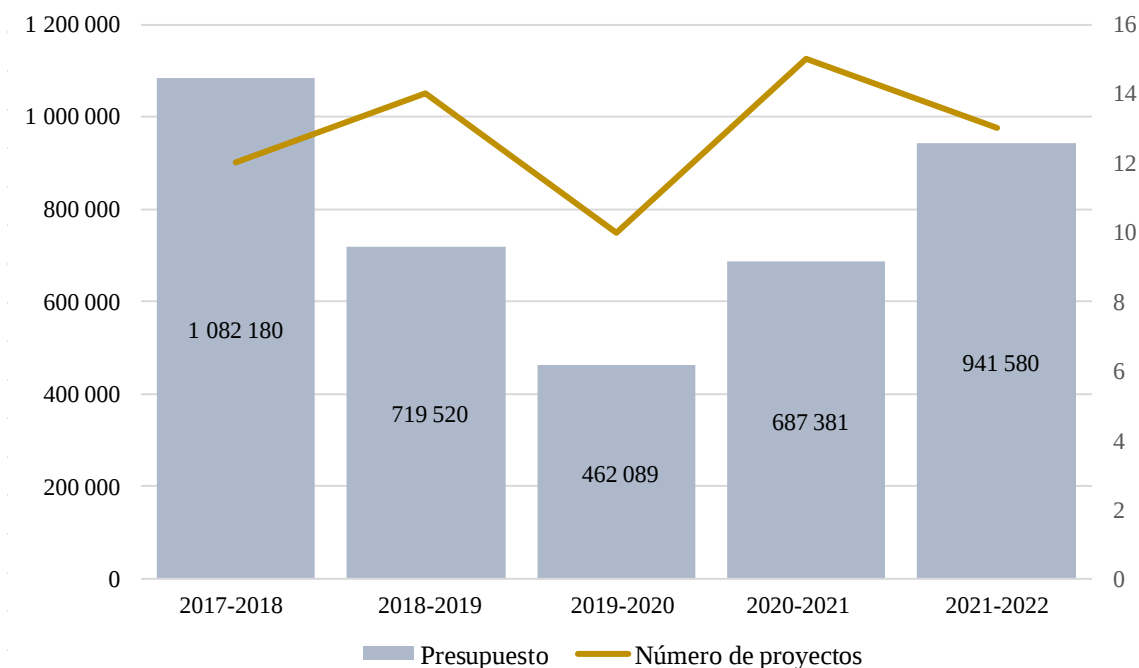
18. Los beneficiarios de las actividades programáticas de la UNMIK señalaron que, en comparación con otros donantes, la Misión respondía mejor a sus necesidades específicas y operacionales. Gracias al ciclo anual de sus actividades programáticas, junto con su proximidad a los agentes locales, la Misión podía responder a las necesidades emergentes teniendo una mayor conciencia situacional.

19. La UNMIK celebró reuniones mensuales de coordinación con representantes de la sociedad civil y asociados internacionales en la región de Mitrovica. Estas reuniones se consideraron fructíferas para el intercambio de información y la coordinación de las actividades en toda la región de Mitrovica. Algunos interesados que reconocían la necesidad de un mecanismo similar para todo Kosovo habían sugerido ampliar la coordinación de la UNMIK a otras regiones, lo que también serviría para aumentar la visibilidad y la presencia de la Misión.

20. A pesar de su pertinencia, las actividades programáticas de la UNMIK fueron, con frecuencia, de carácter logístico y a corto plazo, orientadas a las necesidades operacionales inmediatas de los agentes a nivel táctico, como el suministro de equipos forenses y el amueblamiento de oficinas de traducción. Desde 2017, la UNMIK ha financiado 64 actividades programáticas en los ámbitos del estado de derecho y los derechos humanos, con un presupuesto total de alrededor de 4 millones de dólares (véase la figura I). Solo en el período 2021-2022, la Misión asignó casi 1 millón de dólares a esta cartera, una cantidad comparable a la asignada por donantes bilaterales a actividades similares relacionadas con el estado de derecho (véase el párr. 15). Este enfoque hizo que muchos interesados percibieran que la UNMIK tenía una visibilidad limitada en el espacio del estado de derecho y sugirieran que la Misión adoptara una postura más audaz y diera a conocer públicamente sus contribuciones.

Figura I
Actividades programáticas de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo relacionadas con el estado de derecho y los derechos humanos (2017-2022)

(Dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Oficina de la Jefa de Gabinete de la UNMIK.

B. Eficacia e inclusividad

1. **La UNMIK respondió rápidamente a las deficiencias operacionales durante el proceso de integración judicial en el norte de Kosovo, lo que contribuyó a reducir el número de casos atrasados en el Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica y a aumentar el grado de satisfacción de los usuarios del Tribunal. Sin embargo, se necesitaba un enfoque más estratégico para ampliar y mantener estos logros a largo plazo**

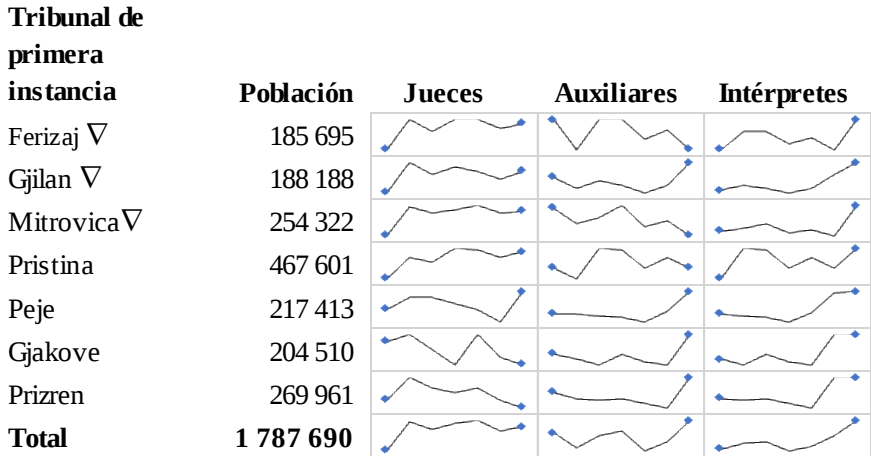
21. La UNMIK apoyó la puesta en marcha y la aplicación de la integración judicial en dos de los tribunales de primera instancia de Kosovo, con diversos grados de participación. Como se señala anteriormente, el apoyo fue puntual y de carácter logístico, pero permitió atender necesidades esenciales en ese momento.

22. En el Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica, la UNMIK financió la contratación de traductores¹³ y de tres oficiales jurídicos para ayudar directamente a los jueces a resolver el gran volumen de casos pendientes. Este apoyo fue importante porque, de los factores que influían en la duración de los procedimientos, y por tanto en la acumulación de casos atrasados, en Kosovo, la insuficiencia de recursos humanos era uno de los mencionados con más frecuencia. Si bien el número total de funcionarios judiciales y no judiciales en los tribunales de primera instancia de

¹³ En 2022 se financió la labor de seis intérpretes. Esto parece indicar una reducción con respecto a períodos anteriores debido a cuestiones presupuestarias. La OSSI no pudo obtener estimaciones precisas durante el período de evaluación.

Kosovo aumentó, sus proporciones relativas no alcanzaron los niveles de referencia locales (véase la figura II). En 2022, el número de jueces por cada 100.000 habitantes de Kosovo se mantuvo en 17 (frente al valor de referencia de 21 de la Unión Europea) y la relación entre el número de auxiliares jurídicos e intérpretes y el de jueces fue de 1,4 y 0,1, respectivamente (frente a los valores de 3 y 1 que establecen las normas del Consejo Judicial de Kosovo).

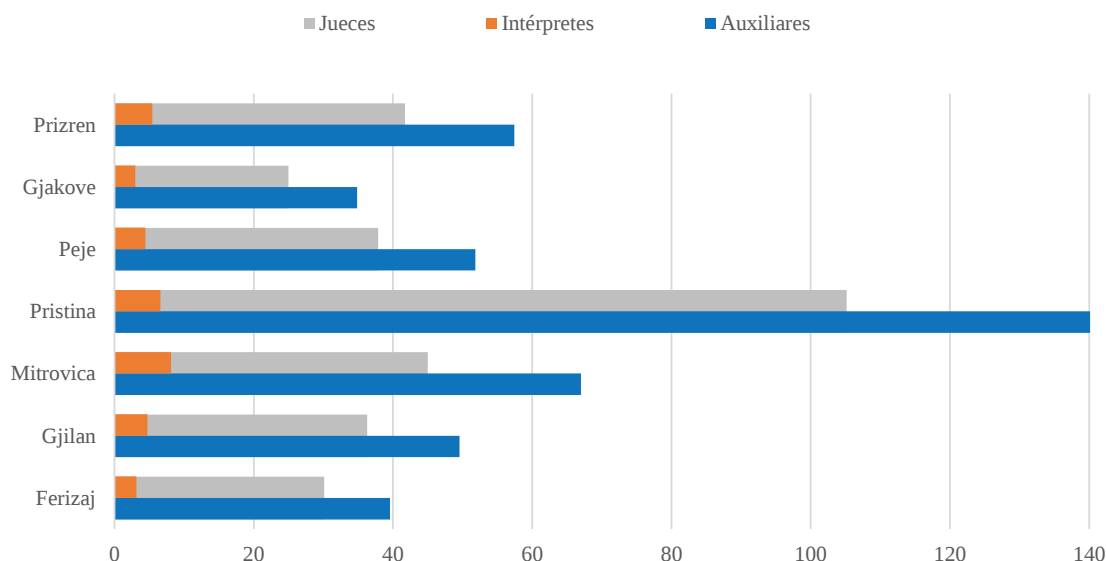
Figura II
Evolución del número de funcionarios judiciales y no judiciales en los tribunales de primera instancia



▽ Presta servicios a municipios con comunidades de mayoría serbokosovar.
Fuentes: Estadísticas de población de la OSCE (2018); estadísticas judiciales del Consejo Judicial de Kosovo (2022).

23. Sin embargo, de todos los tribunales de primera instancia, el de Mitrovica fue el que tuvo el mayor crecimiento en lo que respecta al número de jueces (80 %), oficiales jurídicos (90 %) y traductores (200 %) entre 2016 y 2022. Asimismo, en Mitrovica se registró la mayor proporción de intérpretes por cada juez (1 intérprete trabajaba con una media de 3 jueces, mientras que, en otros tribunales, trabajaba con entre 8 y 10 jueces), como se muestra en la figura III. Esto se logró en parte gracias a las contribuciones de la UNMIK, que se basaron en el entendimiento común de que la traducción era la necesidad más acuciante para la eficiencia y la supervivencia del poder judicial integrado en la región septentrional.

Figura III
Comparación del número medio de funcionarios judiciales y no judiciales
en los tribunales de primera instancia



Fuente: Consejo Judicial de Kosovo (2022).

24. En el Tribunal de Primer Instancia de Pristina, la UNMIK financió la contratación de 20 pasantes jurídicos en colaboración con el PNUD y el Instituto de Derecho de Kosovo, una organización local de la sociedad civil. Los pasantes identificaron, registraron digitalmente y redactaron decisiones relativas a más de 30.000 casos de delitos leves que habían superado el plazo legal correspondiente. Además, la UNMIK prestó apoyo a las clínicas jurídicas del Instituto de Derecho de Kosovo, en las que 20 estudiantes de último año de Derecho de Mitrovica y Pristina recibieron formación sobre conocimientos jurídicos prácticos para un posible empleo en el sector del estado de derecho.

25. El personal de los tribunales y los directivos entrevistados valoraron positivamente el apoyo de la UNMIK a los recursos humanos, el cual se estimaba que había contribuido a reducir el número de casos atrasados¹⁴, uno de los problemas más críticos a los que se enfrentaba el sector del estado de derecho en Kosovo. En la Estrategia de Kosovo sobre el Estado de Derecho¹⁵ se puso de relieve la necesidad urgente de solucionar el importante retraso en la resolución de los casos, ya que esto pondría en peligro el derecho a un juicio imparcial en un plazo razonable, en contravención de la Constitución y las convenciones internacionales de derechos humanos.

26. Las figuras IV y V ilustran esta urgencia. El índice de resolución¹⁶ de causas civiles y comerciales en los tribunales de primera instancia de Kosovo disminuyó entre 2014 y 2020 debido al aumento del número de nuevos casos y a los largos plazos

¹⁴ El número o porcentaje de casos pendientes no resueltos en un plazo establecido.

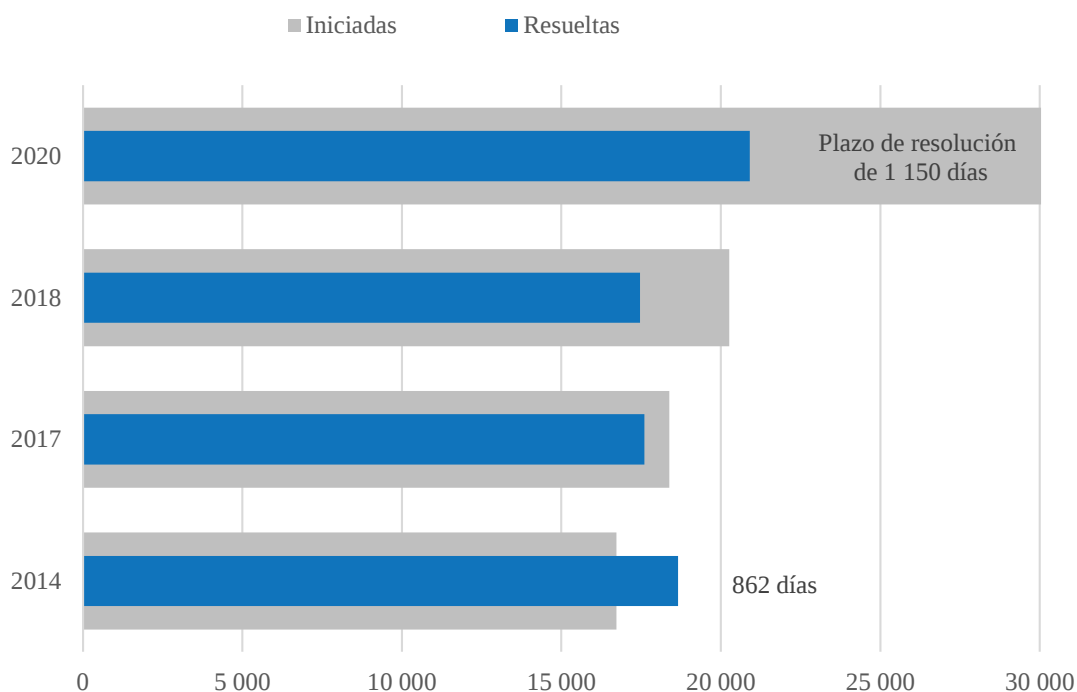
¹⁵ Estrategia de Kosovo sobre el Estado de Derecho para 2021-2026, elaborada por el Ministerio de Justicia y concebida como la hoja de ruta del sector de la justicia.

¹⁶ La proporción de causas resueltas con respecto a las causas iniciadas. Un índice de resolución superior al 100 % indica que un tribunal está resolviendo más causas iniciadas de las que recibe, lo que reduce el número de casos atrasados.

de resolución¹⁷, y, en 2020, el 37 % de las causas civiles y comerciales tenían más de dos años de antigüedad. Durante el mismo período, el índice de resolución de casos de delitos graves mejoró ligeramente debido a la disminución del número de nuevos casos, junto con una mejora del tiempo de resolución. Sin embargo, en 2020, el 43 % de estos delitos tenían más de dos años de antigüedad, lo que indica que se habían prolongado los plazos de resolución.

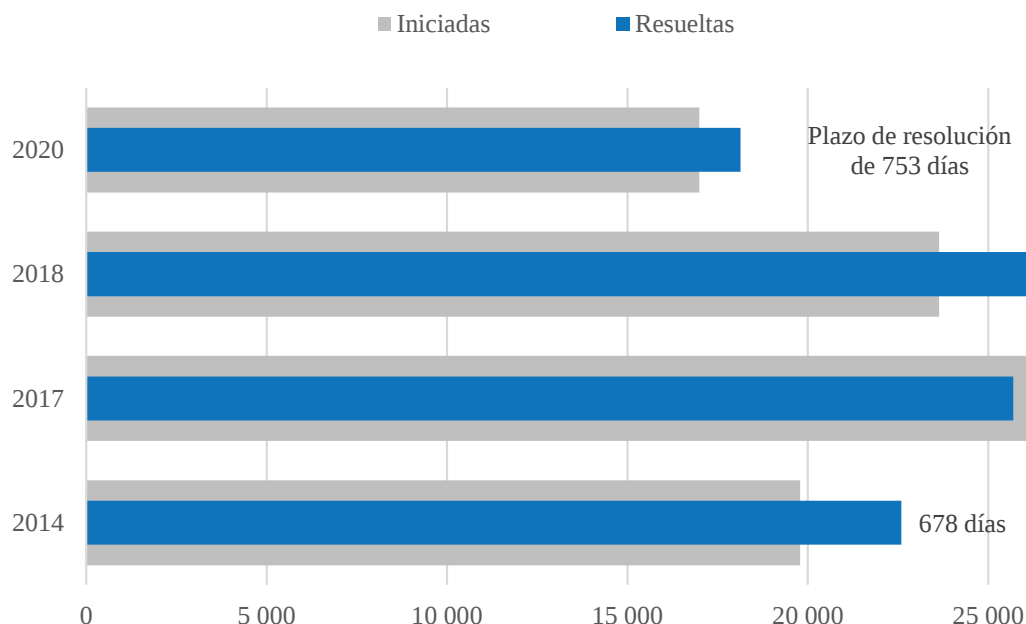
Figura IV

Tendencia de las causas civiles y comerciales en los tribunales de primera instancia de Kosovo



¹⁷ El porcentaje de casos (apelaciones o actuaciones originales) resueltos dentro de los plazos establecidos.

Figura V
Tendencia de los delitos graves en los tribunales de primera instancia de Kosovo



Fuente: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, “Comparative assessment of data on the functioning of the justice system in Kosovo (2014–2020)” (febrero de 2020).

27. El número de casos atrasados era más elevado en Mitrovica, que había heredado un gran volumen de casos de los antiguos tribunales paralelos serbios que operaban en la región antes del Acuerdo de Bruselas. Una comparación realizada entre el Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica, que recibía un amplio apoyo de la UNMIK, y el Tribunal de Primera Instancia de Gjilan, el cual, pese a tener un tamaño comparable, no recibía asistencia de la Misión, mostró que la evolución del volumen de casos atrasados había sido diferente a lo largo del tiempo. Como se observa en la figura VI, los índices de resolución de ambos tribunales se redujeron entre 2016 y 2022. En un primer momento, el tribunal de Mitrovica tenía un mayor saldo de casos pendientes que el tribunal de Gjilan, el cual, por el contrario, recibía un mayor número de casos nuevos. A lo largo de los años, se redujo el número de casos de ambos tribunales, aunque la disminución del número de casos pendientes de Mitrovica fue comparativamente mayor, como se observa en las figuras VII y VIII.

Figura VI
Índices de resolución de los tribunales de primera instancia de Mitrovica y Gjilan

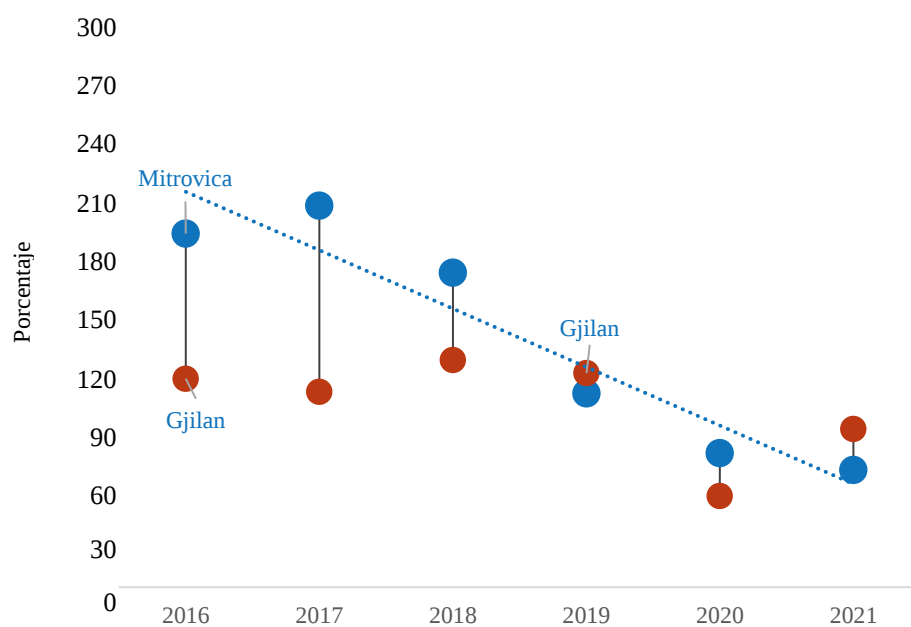


Figura VII
Evolución del número de casos pendientes en Mitrovica

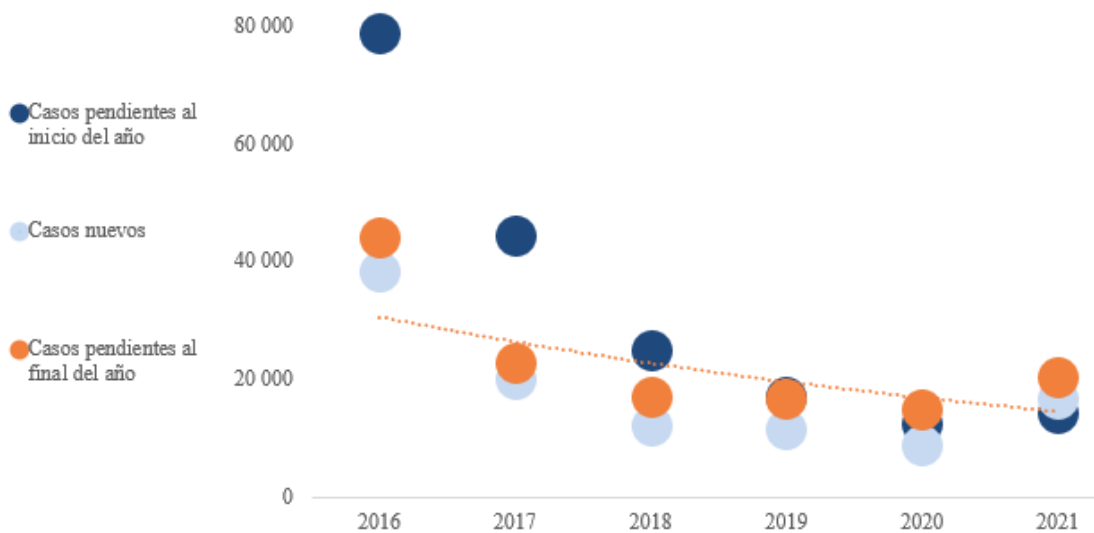
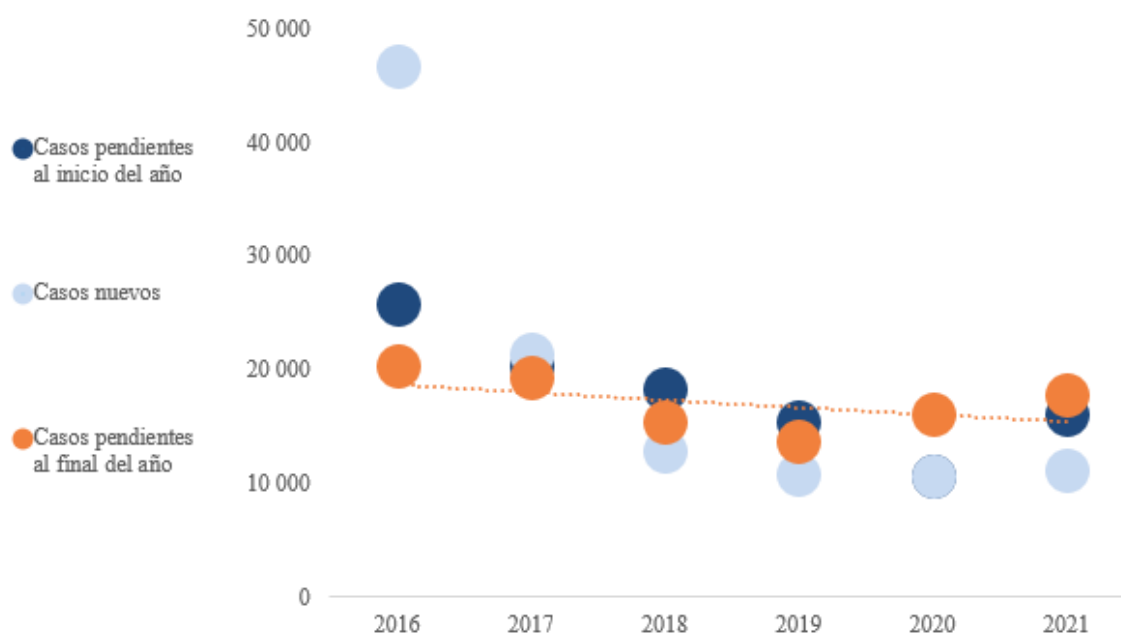


Figura VIII
Evolución del número de casos pendientes en Gjilan



Fuente: Consejo Judicial de Kosovo (2022).

28. Sin embargo, estos cambios observados no pueden atribuirse únicamente al apoyo de la UNMIK. En primer lugar, otros donantes internacionales, como la OSCE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), habían venido prestando apoyo (talleres de creación de capacidad, tareas de acondicionamiento, equipos, etc.) al tribunal de Mitrovica, lo que también puede haber contribuido a su eficiencia. En segundo lugar, en todos los tribunales se instaló (aunque no de manera simultánea) el Sistema de Información para la Gestión de Causas, financiado por Noruega, a fin de ayudar a paliar la asignación inadecuada de recursos humanos en relación con el volumen de trabajo en los tribunales, asignando automáticamente las causas a los jueces. Si bien no se ha utilizado plenamente en todos los tribunales, es probable que el Sistema haya ayudado a mejorar la transparencia y la eficiencia del poder judicial, gracias al registro y la publicación sistemáticos de los plazos de resolución de las causas.

29. Además del apoyo relativo a los recursos humanos, la UNMIK contribuyó al acondicionamiento y la renovación de edificios y salas de audiencia (por ejemplo, una nueva sala para asuntos de menores en Mitrovica del Sur y el centro de traducción en Pristina). Los beneficiarios agradecieron este apoyo y lo asociaron a la mejora de la profesionalidad, la dignidad y la integración, en particular en Mitrovica. Esta opinión se reflejó en los resultados de las encuestas de usuarios de los tribunales que llevó a cabo en 2018 la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia¹⁸, según los cuales los niveles de satisfacción que manifestaron, en promedio, los usuarios del Tribunal de Primera Instancia de Mitrovica con respecto a todos los parámetros fueron mayores a los expresados por los usuarios encuestados en Pristina y Peje (véase la matriz cromática que figura en la figura IX).

¹⁸ Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, análisis de los resultados de las encuestas de satisfacción de los usuarios de los tribunales y de los abogados en los tribunales de primera instancia de Pristina, Mitrovica y Peje como instrumento para la gestión de los tribunales, septiembre de 2022.

Figura IX

Comparación de la satisfacción de los usuarios de los tribunales en Pristina, Peje y Mitrovica (número de personas que respondieron a la encuesta: 1.728)

	(Muy) Satisfecho	Moderado	(Muy) Insatisfecho
Preguntas	Pristina	Peje	Mitrovica
Acceso al edificio del tribunal (por ejemplo, en cuanto al mobiliario de las salas)			
Citaciones y audiencias judiciales (por ejemplo, en cuanto al calendario)			
Cortesía y profesionalidad (por ejemplo, en cuanto a la imparcialidad de los jueces)			
Decisiones judiciales (por ejemplo, en cuanto a la claridad)			
Rapidez en la resolución de las causas			

Fuente: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.

30. No obstante, las personas entrevistadas, así como los documentos oficiales examinados, pusieron de relieve algunas cuestiones críticas relativas a la sostenibilidad de las contribuciones de la UNMIK al poder judicial integrado. En primer lugar se ubicaba la cuestión no resuelta de la no certificación de los diplomas de las personas graduadas en Derecho o Traducción de las facultades de Mitrovica del Norte y Belgrado. En segundo lugar, se creía que la disminución de la población de habla serbia, junto con la falta de solicitudes de serbokosovares para ocupar puestos vacantes en el Tribunal, pondría en peligro el nivel de representación e integración de los serbokosovares en el poder judicial en lo sucesivo. El apoyo operacional a corto plazo proporcionado por la UNMIK (financiación de intérpretes) no era suficiente para subsanar estas deficiencias críticas a más largo plazo, las cuales exigen que todas las partes interesadas adopten un enfoque más estratégico a fin de beneficiar a todos los tribunales y comunidades de Kosovo.

2. Aunque de forma limitada, la UNMIK contribuyó a mejorar el acceso a la justicia facilitando la prestación de asistencia jurídica a los grupos vulnerables. Sin embargo, la Misión podría haber aprovechado mejor su capacidad y conocimientos institucionales para ampliar y mantener este tipo de apoyo en todo Kosovo

31. Entre 2017 y 2022, la Misión apoyó la creación del Centro de Asistencia Jurídica del Instituto de Derecho de Kosovo y proporcionó financiación a: a) una organización local de la sociedad civil, para contratar a dos auxiliares jurídicos para la división del Organismo de Asistencia Jurídica Gratuita de Kosovo ubicada en Mitrovica del Norte (véase el párr. 35), y b) el PNUD, para formular proyectos de asistencia jurídica y mediación. Este apoyo respondía a una necesidad reconocida en el territorio, según la Estrategia de Kosovo sobre el Estado de Derecho, en concreto, que el nivel de prestación de asistencia jurídica seguía siendo inadecuado debido a las limitaciones

presupuestarias y de capacidad del Organismo¹⁹, así como el escaso uso de los servicios de solución de controversias por vías alternativas que ofrecían mediadores y árbitros. La división del Organismo situada en Mitrovica solo contaba con un funcionario de plantilla y no disponía de una oficina permanente encargada de gestionar los aproximadamente 90 casos que se recibían cada año de los cuatro municipios a los que prestaba servicios.

32. El apoyo de la UNMIK a la creación del Centro de Asistencia Jurídica del Instituto de Derecho de Kosovo era considerado por muchos interesados como una de las actividades programáticas más importantes de la Misión. El Centro ofrecía asistencia jurídica gratuita para causas penales, civiles y administrativas, y disponía de una oficina móvil para las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas sin medios para desplazarse. Para los casos que exigían representación letrada en los tribunales, el Centro tenía un acuerdo con el Colegio de Abogados de Kosovo, que hasta la fecha de preparación de este informe había permitido contar con los servicios de 100 abogados a título gratuito. Este apoyo era importante, ya que la escasez de representación letrada afectaba especialmente a mujeres, pensionistas, solicitantes de asilo, personas condenadas y supervivientes de casos de violencia sexual. En 2018, la OSCE observó que, en un total de 1.154 juicios que había supervisado en Kosovo, el 50 % de las partes no contaban con representación letrada, y el 32 % solo tenía una parte representada, lo que afectaba a la calidad de la justicia²⁰. Desde 2019, el Centro, con el apoyo de la UNMIK, había prestado asistencia a 2.398 personas (de las cuales el 38 % eran mujeres y alrededor del 26 % pertenecían a las comunidades minoritarias de romaníes, askalis y egipcios de los Balcanes y el 3 % eran serbokosovares²¹).

33. Además, algunas iniciativas de comunicación estratégica de la UNMIK contribuyeron a sensibilizar y educar a la población sobre el acceso a la justicia en Kosovo. La Misión proporcionó financiación para el documental titulado *Not your property*²², que puso de relieve los problemas a los que se enfrentaban las mujeres al ejercer sus derechos a la propiedad. La UNMIK también financió el programa de televisión *Tempus*²³, que presentaba cuestiones jurídicas de actualidad en Kosovo. El programa fue producido por el Instituto de Derecho de Kosovo y, según los registros internos del Instituto, fue el programa de televisión más visto en el horario de máxima audiencia de los martes.

34. También se proporcionó apoyo a través de una de las funciones ejecutivas residuales de la UNMIK. Por ejemplo, la Misión siguió facilitando la certificación de documentos civiles, educativos y laborales para su uso en países que no reconocían la independencia de Kosovo. Este servicio permitía a los residentes acceder a servicios públicos y ejercer sus derechos, como los derechos a trabajar o estudiar fuera de Kosovo y solicitar pensiones. Entre 2008 y 2022, se autentificaron y certificaron unos 39.000 documentos²⁴. En el período 2008-2018, los documentos relacionados con las pensiones representaron alrededor del 70 % de todos los documentos presentados para su certificación.

¹⁹ El Organismo de Asistencia Jurídica Gratuita de Kosovo es la entidad oficial que regula la prestación de asistencia jurídica gratuita.

²⁰ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Justice Monitor* (2018).

²¹ Datos facilitados por el Instituto de Derecho de Kosovo.

²² El video promocional del documental puede verse en

www.youtube.com/watch?v=i21OL11Grn8&t=29s.

²³ Puede verse en www.youtube.com/watch?v=jY2OKIQWgSk&list=PLdZvL5MTAKShncEzUrSJCUY29-wlHhbBS.

²⁴ Datos de la Oficina del Estado de Derecho de la UNMIK.

35. Durante el período de evaluación, el presupuesto para asistencia jurídica en Kosovo disminuyó a partir de 2018 y se mantuvo en un nivel bajo, en concreto, del 4 % del total del presupuesto del sistema judicial²⁵, frente al nivel de los miembros del Consejo de Europa, que, en promedio, asignaban el 11 % anualmente²⁶. A lo largo de este período, la UNMIK invirtió aproximadamente 422.000 euros en actividades programáticas relacionadas con la asistencia jurídica, lo que equivalía al presupuesto anual del Organismo de Asistencia Jurídica Gratuita de Kosovo²⁷. A pesar de esta importante contribución, el apoyo se limitó a ofrecer financiación a determinados asociados en la ejecución, como se ha comentado anteriormente, y podría haberse ampliado para subsanar deficiencias estructurales en la prestación de la asistencia jurídica en Kosovo y para dar a conocer mejor la magnitud y la importancia del apoyo que brinda a fin de facilitar el acceso a la justicia.

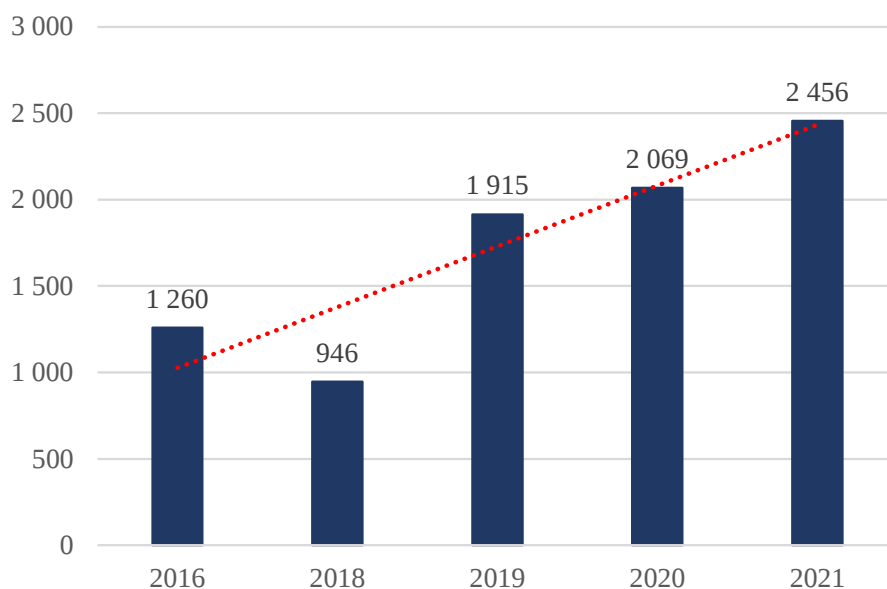
36. Por ejemplo, el acceso a la justicia para los supervivientes de la violencia de género fue una de las esferas que, según lo mencionado por los interesados, requería más atención y actividades estratégicas de los agentes del ámbito del estado de derecho, incluida la UNMIK. Si bien las autoridades admitieron que no se denunciaban todos los casos, los datos disponibles indicaban que los casos denunciados de violencia de género habían aumentado en Kosovo un 48 % entre 2016 y 2022 (véase la figura X). Para afrontar este problema, el Ministerio de Justicia puso en marcha en 2022 la Estrategia de Protección Contra la Violencia Doméstica y la Violencia Contra las Mujeres. Los expertos en estado de derecho consultados coincidieron en que Kosovo poseía uno de los marcos jurídicos más avanzados de Europa para combatir la violencia de género, pero su puesta en marcha y aplicación seguían siendo tareas arduas. Esto ofrecía a la UNMIK una oportunidad sin explotar para ampliar su labor sobre el acceso a la justicia en el futuro a fin de apoyar los derechos de los supervivientes de la violencia de género, dada la ventaja comparativa de la Misión a la hora de acceder a los grupos vulnerables y las comunidades no mayoritarias, así como a las autoridades locales a nivel municipal, las cuales, según la Estrategia, eran responsables de establecer servicios locales de asistencia a los supervivientes, programas dirigidos a los autores de esos casos de violencia y formación para los agentes locales.

²⁵ Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, 2022.

²⁶ Consejo de Europa, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, informe de evaluación de los sistemas judiciales europeos (Estrasburgo, 2020).

²⁷ El presupuesto del Organismo de Asistencia Jurídica Gratuita de Kosovo para 2020 era de 422.698 euros, pero, debido a la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), se redujo a 307.393 euros.

Figura X
Casos de violencia doméstica denunciados a la Policía de Kosovo



Fuente: Informes anuales de la Defensoría del Pueblo de Kosovo entre 2016 y 2021.
No se dispone de datos sobre 2017.

3. La UNMIK contribuyó de forma limitada a mejorar el nivel de competencia y diversidad de los agentes del ámbito del estado de derecho

37. De los cuatro grupos de agentes relacionados con el estado de derecho (policía, fiscalía, sistema judicial y sistema penitenciario)²⁸ en Kosovo, la UNMIK interactuó en menor medida con la Policía de Kosovo, seguida de la fiscalía, y, por lo tanto, su contribución a la mejora de la competencia y diversidad de esos agentes fue limitada. La Misión mantuvo una colaboración más significativa con el sistema judicial, como se ha comentado anteriormente, y con los servicios penitenciarios, y los efectos han sido proporcionales al tipo de apoyo brindado.

38. Si bien entre 1999 y 2008 la UNMIK había prestado un apoyo importante para crear un cuadro de agentes multiétnicos y competentes para el sector del estado de derecho en Kosovo, que sentó las bases de las instituciones actuales, dos factores contextuales principales obstaculizaron el papel y la influencia de la Misión en este ámbito durante el período que abarca la evaluación. En primer lugar, según lo informado, algunas autoridades de Kosovo se habían mostrado reacias a recibir apoyo directo de la Misión en asuntos estratégicos, como el desarrollo de los recursos humanos (por ejemplo, la verificación de antecedentes de los jueces, la capacidad de investigación sobre la delincuencia organizada compleja o los crímenes de guerra). En segundo lugar, otros agentes internacionales tenían una ventaja comparativa en estas funciones debido a la magnitud y el alcance de sus actividades y a su aceptación por las autoridades.

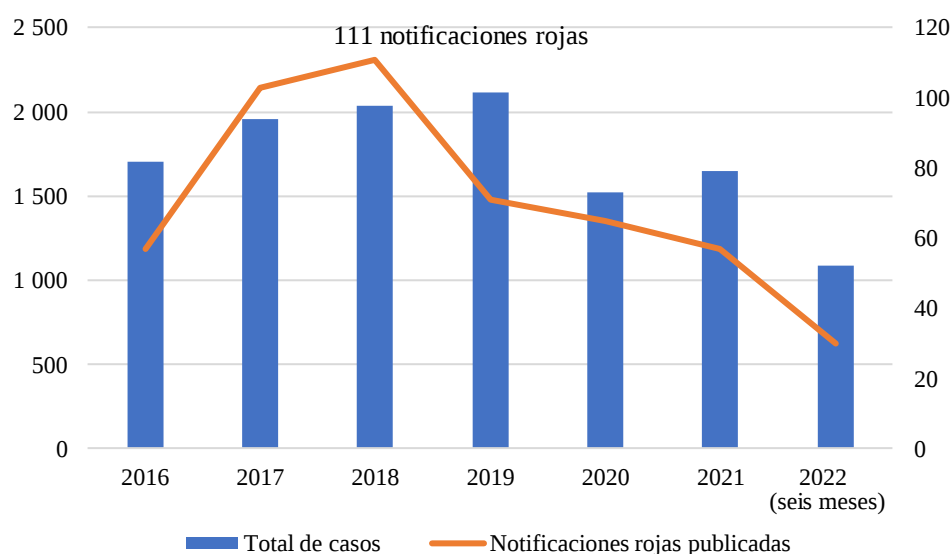
39. La colaboración de la UNMIK con la Policía de Kosovo quedó limitada en gran medida a la Dependencia de Cooperación Jurídica Internacional para la emisión de órdenes internacionales de busca y captura o notificaciones rojas de INTERPOL (figura XI). Los representantes del sistema de las Naciones Unidas entrevistados

²⁸ Los servicios de libertad condicional no se incluyeron en el alcance de la presente evaluación.

consideraban que la UNMIK era un punto de contacto influyente entre INTERPOL, sus Estados miembros y las autoridades de Kosovo. Sin embargo, los donantes y los expertos en materia de estado de derecho consideraban que esta función ejecutiva era la principal razón de la falta de colaboración de las autoridades con la Misión, ya que se percibía que menoscababa la independencia autoproclamada de Kosovo. Puesto que la emisión de estas notificaciones rojas ocupaba una parte considerable del tiempo del personal, y además no se contaba con la colaboración de las autoridades, la UNMIK prestó un apoyo limitado y principalmente logístico a la policía, a menudo en cooperación con la UNOPS (por ejemplo, mediante la modernización de las oficinas de la Dependencia de Cooperación Jurídica Internacional en Pristina, y la instalación de cámaras de videovigilancia en la región septentrional). Según lo informado a título anecdótico, el apoyo de la UNMIK para el equipamiento de los laboratorios forenses de Kosovo había dado lugar a un aumento del 30 % en el número de interrogatorios y análisis forenses realizados.

Figura XI

Número de casos de INTERPOL y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo



Fuente: UNMIK.

40. La colaboración de la UNMIK con los centros penitenciarios fue más amplia y estratégica, gracias a lo cual la Misión llevó a cabo una de sus únicas actividades normativas, que consistió en redactar reglamentos y procedimientos operativos estándar relacionados con el trato y los derechos de las personas detenidas y la aplicación del sistema penal. La Misión también puso en marcha actividades programáticas orientadas a la rehabilitación de los prisioneros alojados en determinados centros de detención, proporcionando equipos en colaboración con la UNOPS y otros agentes (horno para hacer pan o suministros para que los reclusos realizaran tareas de limpieza y jardinería en sitios que forman parte del patrimonio cultural). Las entidades receptoras agradecieron este apoyo, especialmente en Mitrovica. Sin embargo, estas actividades fueron ocasionales y no se basaron en una evaluación de las necesidades institucionales ni en un marco de actuación, lo que generó dudas sobre su sostenibilidad.

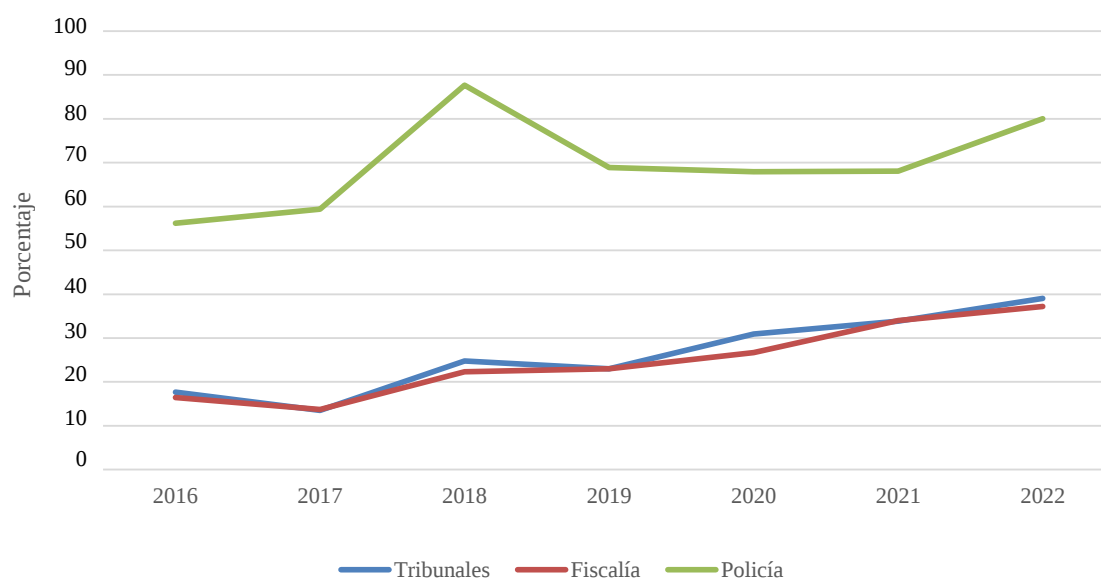
4. La UNMIK contribuyó indirectamente a fomentar la confianza pública mediante el apoyo al sistema judicial integrado, que mejoró la satisfacción de los usuarios de los tribunales en Mitrovica

41. Uno de los indicadores de progreso²⁹ que ha utilizado la UNMIK en sus informes sobre la ejecución del presupuesto desde 2015 es el nivel de satisfacción de la población con el sistema judicial, empleando los resultados de la encuesta anual de opinión pública “Public Pulse” del PNUD. Sin embargo, fue difícil establecer una relación creíble entre las actividades de la UNMIK y los logros alcanzados en cuanto a este indicador. Esto se debió a que el apoyo de la Misión a todos los agentes del estado de derecho en Kosovo, y su colaboración con ellos, tuvo un alcance limitado, y a que la confianza pública se veía impulsada y condicionada por diversas variables, muchas de las cuales escapaban al control de la Misión y solo podían observarse a largo plazo.

42. No obstante, la confianza pública siguió siendo un barómetro importante de la eficacia del sistema de estado de derecho. El nivel de satisfacción de la población de Kosovo con el poder judicial fue inferior al relativo a otros agentes del estado de derecho. Según la encuesta “Public Pulse” del PNUD, no más de una media del 30 % de los encuestados manifestaron estar satisfechos con el desempeño de los tribunales y la fiscalía, aunque ha habido una tendencia al alza en este parámetro desde 2019 (véase la figura XII). Durante el mismo período, los tribunales estuvieron implicados en el 30 % de todos los casos investigados por la Defensoría del Pueblo de Kosovo (véase la figura XIII). Esas reclamaciones estaban relacionadas con más frecuencia al derecho a un juicio justo e imparcial y al derecho a recursos jurídicos. Por el contrario, más del 70 % de los encuestados se mostraron satisfechos con la Policía de Kosovo, que estaba implicada en solo el 5 % de los casos investigados por la Defensoría del Pueblo.

Figura XII

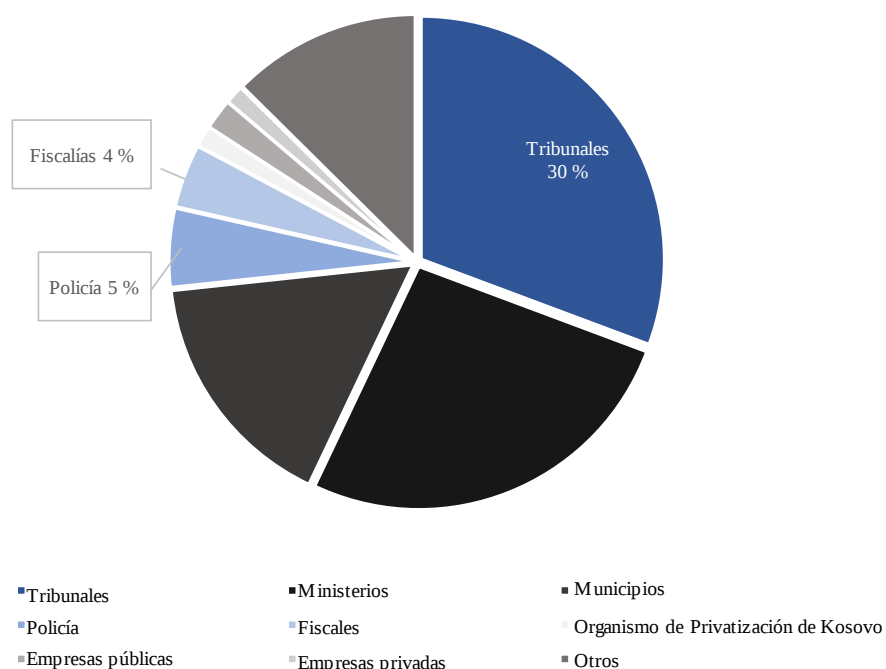
Nivel de satisfacción con las instituciones del estado de derecho en Kosovo



Fuente: Encuesta de opinión del PNUD.

²⁹ Los indicadores de progreso presentan una medida de los avances en la consecución de los logros previstos durante un ejercicio presupuestario determinado.

Figura XIII
Autoridades competentes implicadas en casos investigados por la Defensoría del Pueblo de Kosovo (2016-2021)



Fuente: Informes anuales de la Defensoría del Pueblo de Kosovo.

43. En este contexto, el hecho de que el tribunal de Mitrovica alcanzara el nivel de satisfacción más elevado de todos los usuarios de los tribunales de Kosovo en 2018³⁰ podría indicar que el apoyo específico de la Misión a este tribunal (descrito anteriormente) tuvo un efecto positivo. Del mismo modo, el personal del Tribunal de Mitrovica entrevistado señaló que las salas de audiencia amuebladas contribuían a crear un aura de profesionalidad y permitían celebrar sesiones en un entorno más digno, lo que mejoraba la confianza de las partes en los procedimientos judiciales.

Sostenibilidad

5. **Las actividades de la UNMIK relativas al estado de derecho fueron relevantes para las circunstancias actuales, aunque principalmente de carácter logístico. Dado el limitado espacio político en el que operaba la Misión, esta no pudo desempeñar un papel destacado para subsanar directamente las deficiencias de capacidad estratégica en el sector del estado de derecho de Kosovo que habían determinado los agentes locales e internacionales**

44. La UNMIK no incorporó adecuadamente la sostenibilidad en sus programas relacionados con el estado de derecho. Las contribuciones logísticas (por ejemplo, equipamiento, acondicionamiento), a menudo dirigidas a un grupo específico de beneficiarios a nivel táctico (como intérpretes o jueces), fueron necesarias pero insuficientes para subsanar las deficiencias más grandes y persistentes (entre ellas, cuestiones relativas a la rendición de cuentas, la independencia y las capacidades especializadas), que afectaban a todas las comunidades de Kosovo. El personal de la

³⁰ Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (2022).

Misión reconoció que se dedicaba una cantidad desproporcionada de tiempo a las funciones ejecutivas residuales y al examen y aprobación de las actividades programáticas propuestas, y que el contexto altamente político planteaba desafíos que les impedía colaborar en asuntos más estratégicos con las autoridades de Kosovo.

45. Habida cuenta del contexto dinámico en el que operaban las instituciones del estado de derecho de Kosovo, las preocupaciones en torno a la sostenibilidad eran de gran importancia. Por una parte, para 2022, la puntuación general de Kosovo respecto al estado de derecho (0,56) había superado la media mundial (0,55) y el territorio ocupaba el puesto 57 de 140 países y el segundo lugar en su región³¹, según World Justice Project³². Por otra parte, la Unión Europea ha calificado reiteradamente al sistema como un sistema en desarrollo, debido a su ineficiencia, su susceptibilidad a influencias indebidas y su renuencia a resolver casos delicados y de gran repercusión³³.

46. Los donantes atribuyeron estas deficiencias a fallas en la aplicación derivadas de la insuficiencia de los presupuestos, el envejecimiento de la fuerza de trabajo en el sector del estado de derecho y la falta de agentes especializados para juzgar delitos complejos respetando los elevados estándares internacionales percibidos. Además, las personas entrevistadas destacaron que la falta de avances en el diálogo político entre Belgrado y Pristina, la disminución de la población³⁴, el desempleo juvenil y el éxodo intelectual (especialmente de las comunidades no mayoritarias) eran factores contextuales críticos que ponían en tela de juicio la capacidad del sistema del estado de derecho para adaptarse a las perturbaciones y responder a la rápida evolución de las circunstancias³⁵. En una encuesta realizada en 2021³⁶, los serbokosovares manifestaron que la inestabilidad política (53 %) y la migración de los jóvenes (51 %) eran los mayores problemas de Kosovo.

47. En este contexto, los interesados a los que se entrevistó consideraban que la UNMIK podía desempeñar un papel más amplio, teniendo en cuenta las contribuciones que había hecho anteriormente para sentar las bases del sistema del estado de derecho desde 1999, así como su red y sus conocimientos institucionales y el tamaño comparable de sus recursos financieros y humanos a los de los principales donantes en el ámbito del estado de derecho. Estos interesados compartían la visión de que era probable que las disposiciones de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad tuvieran una duración indefinida en el futuro próximo, lo que brindaba a la Misión la oportunidad de revisar su presencia en todo el territorio y, en coordinación con otros asociados para el estado de derecho, realizar intervenciones estratégicas de forma más holística.

V. Recomendaciones

48. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI formula cuatro importantes recomendaciones a la UNMIK (véase el cuadro 2).

³¹ Países de ingreso mediano alto de Europa Oriental y Asia Central.

³² Puede consultarse en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Kosovo>.

³³ Comisión Europea (2021).

³⁴ El Organismo de Estadística de Kosovo estimó que la población de Kosovo descendería a 1,66 millones de habitantes para 2050, lo que representa una disminución del 11,22 % desde 1989. Se observó una tendencia similar en toda la región de los Balcanes.

³⁵ En noviembre de 2022, ciudadanos serbokosovares dimitieron en masa de sus puestos en instituciones estatales, incluso del ámbito del estado de derecho, en el marco de una disputa sobre las matrículas de los automóviles.

³⁶ NGO Aktiv, “Attitudes of the Serbian Communities in Kosovo”. Puede consultarse en <https://ngokativ.org/wp-content/uploads/2022/12/FINAL-SRB-TREND.pdf> (en serbio).

Cuadro 2
Recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

<i>Recomendación</i>	<i>Indicador de progreso</i>
1. Reforzar su marco de vigilancia del desempeño utilizando datos sobre los resultados a fin de hacer un seguimiento de la programación y aplicación relacionadas con el estado de derecho y orientar esa labor.	• Elaboración de un marco para delinear el sector del estado de derecho y vigilar y evaluar el desempeño en esa esfera, que abarque las prioridades en materia de estado de derecho; y mayor uso de los indicadores y datos del Sistema Integral de Planificación y Evaluación del Desempeño
2. Coordinarse con todas las instituciones y los agentes pertinentes del estado de derecho, entre ellos la Administración de Kosovo, el equipo de las Naciones Unidas en Kosovo y las entidades bilaterales y multilaterales, así como la sociedad civil y las redes de mujeres, para lograr una comprensión cabal de las necesidades de todas las comunidades y detectar esferas comunes de trabajo estratégico, con vistas a fomentar la confianza entre los agentes.	• Mayor promoción y colaboración con la Administración de Kosovo y los agentes internacionales del ámbito del estado de derecho a nivel estratégico • Ampliación del mecanismo de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y las redes de comunidades no mayoritarias en todo Kosovo • Utilización de la capacidad y los recursos estratégicos de la Sede de las Naciones Unidas, incluidos los de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad
3. Diseñar e incluir intervenciones estratégicas gestionadas y ejecutadas por la UNMIK, que complementen las de los principales donantes y se realicen en coordinación con ellas, para transferir conocimientos institucionales y promover la sostenibilidad, principalmente en las siguientes esferas:	• Plan de la Misión para subsanar las deficiencias críticas y a largo plazo en materia de estado de derecho en Kosovo • Movilización y redistribución del personal y de los recursos presupuestarios destinados a las intervenciones estratégicas relacionadas con el estado de derecho, así como a las dirigidas a las poblaciones vulnerables • Aumento de las actividades estratégicas programáticas y no programáticas sobre las que se informa en los documentos presupuestarios y relativos al desempeño de la Misión
3.1. Diseño y realización de actividades para apoyar a las instituciones del estado de derecho en Kosovo, especialmente los tribunales y las fiscalías, a fin de mejorar su eficiencia tratando de solucionar deficiencias estratégicas a largo plazo.	
3.2. Prestación de apoyo a las autoridades para reforzar la facilitación de asistencia jurídica gratuita en todo Kosovo, en particular a las comunidades vulnerables.	
3.3. Orientación a las autoridades municipales sobre la institucionalización y ampliación de los servicios jurídicos para prevenir y combatir la violencia de género.	

<i>Recomendación</i>	<i>Indicador de progreso</i>
4. Emplear iniciativas estratégicas de difusión de mensajes y divulgación más visibles y específicas para interactuar con las autoridades locales y todas las comunidades, tanto en las lenguas oficiales como en otras, con el fin de promover el fomento de la confianza en la labor de la Misión en pro del estado de derecho y la aceptación de esa labor.	• Aumento de las campañas de información pública y de las publicaciones sobre las actividades, los logros y las mejores prácticas de la Misión en relación con el estado de derecho

Anexo***Observaciones de la Representante Especial del Secretario General y Jefa de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo sobre el proyecto de informe**

Me complace transmitir para su consideración la respuesta de la administración al proyecto de informe, junto con un plan de acción para la aplicación de las recomendaciones, conforme a lo indicado en su memorando OIOS-2023-00106, de 20 de enero de 2023.

La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) desea agradecer a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la oportunidad que le ha brindado de formular observaciones acerca del proyecto de informe definitivo sobre la evaluación de los resultados de la contribución de la Misión al estado de derecho. La UNMIK reconoce la importancia de esta evaluación y valora el proceso de evaluación exhaustiva y consultiva.

El estado de derecho siguió siendo una prioridad para la UNMIK, y para la estabilidad, la gobernanza y el desarrollo de Kosovo. La Misión, que opera en un entorno difícil, siguió secuenciando su labor para apoyar las prioridades a corto, mediano y largo plazo mediante tareas de promoción, seguimiento y presentación de informes, el desempeño de funciones ejecutivas residuales y actividades programáticas, dentro de la jurisdicción de Kosovo.

A fin de contribuir a la estabilidad y la consolidación del estado de derecho por medio de sus actividades programáticas, colaborando con organizaciones de la sociedad civil y el equipo de las Naciones Unidas en Kosovo, en particular el PNUD, la Misión apoyó las siguientes iniciativas: i) la integración del poder judicial en el norte de Kosovo, ii) el aumento del acceso a la justicia para todos, iii) la prestación de asistencia jurídica gratuita a los grupos vulnerables, iv) el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instituciones, v) la mejora de la gestión de casos y la reducción del número de casos atrasados mediante la designación de auxiliares jurídicos y lingüísticos, vi) la modernización de los sistemas de archivo, vii) la mejora de la infraestructura y el equipamiento de las salas de audiencia durante la pandemia de COVID-19, viii) la lucha contra la violencia de género, y x) la mejora de la justicia de menores y los servicios penitenciarios.

Debido a los acontecimientos políticos y de seguridad que tuvieron lugar en el norte de Kosovo durante el último trimestre de 2022, que culminaron con la salida de serbokosovares de las instituciones del estado de derecho, se necesitará un enorme esfuerzo para preservar y recuperar importantes logros pasados, a fin de hacer posible la cohesión institucional y la prestación eficaz de servicios en pro de la consolidación del estado de derecho y la buena gobernanza democrática y la búsqueda de la normalización de las relaciones.

En consonancia con las recomendaciones de la OSSI, la Misión ya está mejorando la colaboración y coordinación con las autoridades locales y la sociedad civil de Kosovo, y está intensificando aún más la labor que realiza con el equipo de las Naciones Unidas en Kosovo y otros asociados en esferas de trabajo conjunto

* En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presenta el texto íntegro de las observaciones recibidas de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. Esta práctica se ha instituido de conformidad con la resolución [64/263](#) de la Asamblea General, a raíz de la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

estratégico, complementando los esfuerzos y aprovechando la ventaja comparativa de cada parte interesada. Esto facilitará la transferencia de conocimientos institucionales y promoverá la sostenibilidad en las esferas señaladas en el proyecto de informe, y ayudará a fomentar la confianza entre los agentes del sector del estado de derecho y entre las comunidades, así como en las instituciones públicas. Además, la UNMIK está reforzando su marco de vigilancia del desempeño utilizando datos sobre los resultados a fin de orientar sus iniciativas relacionadas con el estado de derecho y hacer un seguimiento de ellas. Asimismo, la Misión está empleando iniciativas estratégicas de difusión de mensajes y divulgación más visibles y específicas para mantener contactos con las autoridades locales y las comunidades en sus lenguas, a fin de fomentar la confianza en la labor de la UNMIK relativa al estado de derecho y apoyar esa labor.

Tras examinar la evaluación, nos complace informarle de que aceptamos las cuatro recomendaciones indicadas en el proyecto de informe y hemos comenzado a tomar medidas en consecuencia. Confiamos en que la evaluación y sus recomendaciones reforzarán la contribución de la Misión al estado de derecho, la paz, la seguridad y los derechos humanos.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecerles a usted y al personal que participó en la evaluación por su extraordinaria profesionalidad y cooperación.
