



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
6 de agosto de 2007
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Viena, 29 a 31 de agosto de 2007

Tema 2 del programa provisional*

**Consideración de mecanismos u órganos apropiados
para examinar la aplicación de la Convención de las
Naciones Unidas contra la Corrupción y elaboración
del mandato de esos mecanismos u órganos**

Establecimiento de un mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría**

I. Introducción

1. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue establecida de conformidad con el artículo 63 de la Convención (resolución 58/4 de la Asamblea General) a fin de mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la Convención y promover y examinar su aplicación. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 63 de la Convención, la Conferencia debe obtener el necesario conocimiento de las medidas adoptadas y de las dificultades encontradas por los Estados Parte en la aplicación de la Convención por conducto de la información que ellos le faciliten y de los demás mecanismos de examen que establezca la Conferencia. Así pues, en la Convención se estableció el principio del examen de la aplicación por parte de la Conferencia, y se dejan a su criterio las decisiones relativas a la manera de efectuar ese examen.

* CAC/COSP/WG.I/2007/1.

** La presentación de este documento se retrasó debido a la necesidad de obtener más información.



2. En su primer período de sesiones, celebrado en Ammán del 10 al 14 de diciembre de 2006, la Conferencia dio un importante paso en esa dirección al convenir que era necesario establecer un mecanismo apropiado para apoyar el examen de la aplicación de la Convención. En su resolución 1/1 la Conferencia estableció un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta para que le formulara recomendaciones en su segundo período de sesiones acerca de los mecanismos u órganos apropiados para examinar la aplicación de la Convención.

3. La Conferencia pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que en el ínterin y con sujeción a la disponibilidad de contribuciones voluntarias, prestara asistencia a las Partes en su labor de reunión y suministro de información sobre sus autoevaluaciones y los análisis de sus iniciativas de aplicación y le informara al respecto en su segundo período de sesiones.

4. En el primer período de sesiones de la Conferencia los representantes expresaron su apoyo al establecimiento de un mecanismo de examen de la aplicación que fuese eficiente y tuviese metas bien definidas, pero también consideraron que ese mecanismo debería ser un proceso continuo y adoptar un enfoque gradual. Observaron que el mecanismo debía ser eficaz, eficiente, transparente y no invasivo, y contar con una financiación previsible. Debería permitir a la Conferencia determinar las dificultades con las que hubieran tropezado los Estados Parte y las buenas prácticas adoptadas por éstos en lo que respecta a la aplicación de la Convención. Los representantes también opinaron que debía evitarse un mecanismo de examen excesivamente complejo y que requiriera una gran cantidad de recursos, y que éste debía ser imparcial y participativo. En ese sentido, el mecanismo debería evaluar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención de manera compatible con el principio de soberanía de los Estados. Además, la Conferencia destacó la estrecha vinculación que existía entre la asistencia técnica y la aplicación, y subrayó que el mecanismo de examen debería permitir a los Estados Parte determinar las lagunas existentes en sus marcos legislativos e institucionales para poder solucionarlas, de ser necesario, mediante la prestación de asistencia.

II. Establecimiento de un mecanismo de examen adecuado

5. El establecimiento de un mecanismo eficaz de examen de la aplicación es fundamental para la Convención contra la Corrupción, al igual que en el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I) y sus protocolos (resoluciones de la Asamblea General 55/25, anexos II y III y 55/255, anexo). La Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional todavía no ha decidido establecer un mecanismo de examen propiamente dicho y, en cambio, ha empleado el método de debates plenarios basados en la información recopilada por la Secretaría a lo largo de dos ciclos de cuestionarios. En su período de sesiones inaugural la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción consideró los inconvenientes de ese enfoque y trató de guiar su propio proceso con un criterio más vertical que reflejara, al mismo tiempo, el deseo de aprender de la

experiencia y aprovechar al máximo el tiempo disponible. La Conferencia también tuvo en cuenta la exhortación vehemente de los interesados a aprovechar la ocasión y velar por que las grandes expectativas creadas por la elaboración y rápida entrada en vigor de la Convención no se vieran defraudadas.

6. Desde el principio, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptó un enfoque diferente al de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en lo relativo a la reunión de información y decidió centrarse tanto en la reunión de información (resolución 1/2), como en el examen de la aplicación (resolución 1/1). La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción optó por ese enfoque al reconocer dos importantes factores:

a) En primer lugar, la información es condición imprescindible para que un órgano como la Conferencia desempeñe sus funciones. No obstante, la reunión de información plantea problemas tanto en vista de la gran cantidad de información necesaria como la limitada capacidad de los Estados, que en ningún caso está directamente relacionada con el nivel de desarrollo. Aun así, facilitar información a la Conferencia es una obligación jurídica evidente e indiscutible de los Estados Parte en la Convención contra la Corrupción. La experiencia de la Conferencia de las Partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional pone de manifiesto la necesidad de revisar la metodología de reunión de información y adoptar criterios más innovadores.

b) En segundo lugar, debía haber un paralelismo entre el proceso de establecimiento de un mecanismo apropiado de examen de la aplicación y la labor de reunión de información. La importante decisión política de la Conferencia de dar un gran paso adelante reconociendo la necesidad de establecer un mecanismo de esa índole exigió medidas de seguimiento inmediatas, fundamentalmente porque para elaborar un mecanismo apropiado era necesario analizar meticulosamente una amplia gama de opciones y considerar debidamente las preocupaciones que pudieran tener los Estados en todos los ámbitos, desde el político hasta el práctico. Otra razón fue el interés por sostener y nutrir la sólida voluntad de cooperación y el entendimiento mutuo logrados, mediante un diálogo abierto y franco, en consonancia con el espíritu de la Convención contra la Corrupción y de la Conferencia.

7. La ONUDD ha apoyado intensamente a los Estados Parte en su labor de reunión de información. Concretamente, la Secretaría preparó una lista de verificación para la autoevaluación en cumplimiento de la resolución 1/2, utilizando como modelo el proyecto propuesto en el primer período de sesiones de la Conferencia (CAC/COSP/2006/L.3). Con objeto de mejorar aún más la calidad de la información reunida y facilitar el proceso a los Estados, en marzo de 2007 la Secretaría también organizó una reunión de expertos en relación con el examen de la aplicación, y en particular, con la reunión de información. Paralelamente, la Secretaría preparó una aplicación informática para reunir información de autoevaluación basada en la lista de verificación.

8. El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tal vez considere útil para sus deliberaciones examinar los métodos más

comunes de reunión de información utilizados por otros órganos de aplicación (CAC/COSP/2006/5, párrafo 7).

<i>Método de reunión de información</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Cuestionarios	Forma conveniente de recoger información inicial y de primera mano sobre la aplicación	Pueden ser largos cuando tratan cuestiones complejas y ocasionar problemas a los gobiernos si hacen falta aportaciones de diferentes departamentos, todo lo cual puede dar lugar a respuestas escasas o inadecuadas
Informes de los países	Despiertan un sentido de identificación en los gobiernos, que pueden utilizarlos como instrumento para evaluar sus propios progresos	Documentos voluminosos, no siempre compatibles; su análisis lleva tiempo y resulta difícil a la Secretaría; hacen falta buenas directrices para que sean completos
Autoevaluaciones	Despiertan un sentido de identificación; los gobiernos pueden utilizarlas como instrumento para evaluar sus propios progresos	Pueden ocasionar problemas si se requieren aportaciones de diferentes departamentos; hacen falta buenas directrices para que sean completas
Fuentes de dominio público	Información fácilmente disponible para la Secretaría	No se respeta la prerrogativa del gobierno de ser la verdadera fuente de información; la información puede ser inexacta o tendenciosa; supone más trabajo para la Secretaría, que debe validarla y completarla

9. También puede ser útil recordar que los mecanismos de examen existentes por lo general se enmarcan en alguna de las siguientes categorías o en varias de ellas (CAC/COSP/2006/5, párrafo 8):

<i>Mecanismo de examen</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Posibles inconvenientes</i>
Órgano independiente	Proporciona un buen análisis sustantivo y especializado	Según la composición del órgano, escaso sentido de identificación; es necesario elegirlo cuidadosamente
Examen entre participantes		
a) Examen plenario	Crea cierta presión del grupo y oportunidades para los Estados de aprender unos de otros	Puede ser prolongado y difícil de mantener focalizado; por razones prácticas, el examen puede resultar superficial
b) Examen por expertos	Sentido de identificación y presión del grupo	Se deben determinar cuidadosamente la composición y el método de selección para superar dificultades políticas, especialmente en un órgano de ámbito mundial

III. Características del mecanismo de examen

10. En su resolución 1/1 la Conferencia de los Estados Parte subrayó que todo mecanismo de examen debía tener ciertas características, a saber, que debía ser transparente, eficiente, no invasivo, no excluyente e imparcial; no debía dar lugar a ninguna forma de clasificación; debía ofrecer oportunidades de intercambiar información sobre buenas prácticas y sobre los problemas encontrados, y debía complementar los mecanismos de examen regionales e internacionales existentes, a fin de que la Conferencia pudiera, según procediera, cooperar con ellos y evitar la duplicación de esfuerzos.

A. Mecanismos transparentes, eficientes, no invasivos, no excluyentes e imparciales

11. En el primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte quedó claro que al elaborar el mecanismo de examen se debía tener en cuenta la naturaleza delicada y compleja de las actividades de lucha contra la corrupción, los requisitos tanto políticos como financieros de esas actividades y sus posibles efectos en el contexto de la situación general de un Estado. Esas cuestiones también deberían estudiarse detenidamente, sin olvidar los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos. Todo ello resultó especialmente importante en vista del carácter político de la Conferencia y del deseo de que no se convirtiera en un foro mundial cargado de controversia, lo que sería incompatible con el espíritu de su mandato.

12. Por consiguiente, la Conferencia debe encontrar un término medio entre velar por que se aplique la Convención contra la Corrupción lo más posible y respetar la prerrogativa de los Estados Parte de determinar el mejor modo de cumplir su obligación de aplicarla. El punto fuerte de la Conferencia radica por igual en el carácter integral de su mandato, sus numerosas funciones y obligaciones y el hecho de que todas las partes están en igualdad de condiciones. A la luz de lo que antecede, el concepto de examen entre pares adquiere una dimensión diferente y se convierte en un empeño colectivo por buscar el máximo común denominador, con plena conciencia de los requisitos que entraña la determinación colectiva de cumplirlos.

13. La transparencia es un elemento fundamental de todo mecanismo de examen y puede existir en varios niveles. Puede estar relacionada con el proceso de examen propiamente dicho y con el hecho de que admita o no aportaciones de diversos orígenes. También puede estar relacionada con el resultado de los exámenes. Por ejemplo, las conclusiones, los informes y las deliberaciones pueden hacerse públicos o ponerse a disposición de otros Estados sometidos al proceso de examen.

14. La imparcialidad es un componente clave de la eficacia y legitimidad de todo mecanismo de examen. Ésta puede lograrse con un riguroso procedimiento para determinar la composición del órgano de examen conforme a detallados criterios aplicados estrictamente, en especial en lo que respecta al nombramiento de grupos de expertos. La imparcialidad también queda garantizada por la independencia general del proceso de examen, entre otras cosas, mediante una financiación sostenida y previsible.

B. Improcedencia de las clasificaciones

15. Existe una variedad de índices, categorías o clasificaciones en relación con la corrupción en los planos regional y mundial. La Conferencia de los Estados Parte opinó que los mecanismos de examen de la aplicación no deberían tener como objetivo estigmatizar a ciertos Estados y encomiar a otros, sino más bien garantizar una aplicación efectiva en el contexto concreto de cada país. El objetivo último debería ser medir los progresos realizados en la aplicación de la Convención mediante criterios de referencia previamente establecidos que reflejaran la situación en materia de actividades de lucha contra la corrupción al inicio del proceso en el país examinado. Establecer una clasificación sería incompatible con el objetivo de la Conferencia, ya que, obviamente, los Estados Parte en la Convención se encontrarían en etapas muy diferentes de aplicación, según las exigencias de cada país. Por consiguiente, los criterios de referencia iniciales establecidos ya serán diferentes, en función de la situación de cada país. En lugar de establecer un sistema de clasificación general, podrá determinarse si los Estados Parte han hecho progresos o no utilizando para medirlos esos criterios de referencia iniciales.

C. Oportunidades para dar a conocer las buenas prácticas y los problemas

16. El intercambio de experiencias con respecto a las medidas acertadas o eficaces de lucha contra la corrupción es una parte esencial de la misión de la Conferencia, como se reconoce en el artículo 63 de la Convención contra la Corrupción. En el párrafo 6 de dicho artículo se establece que cada Estado Parte proporcionará a la Conferencia información sobre sus programas, planes y prácticas, así como sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para aplicar la Convención. Con miras a lograr un intercambio de experiencias eficaz y fructífero en los planos nacional y regional, el Grupo de trabajo tal vez desee recomendar opciones para la presentación y el análisis de esa información. Como también se debe tener presente el papel de la Secretaría en lo que respecta a la reunión y análisis de esa información, el Grupo de trabajo quizá desee recomendar medios adecuados para aprovechar al máximo los limitados recursos humanos y materiales de que se dispone para cumplir las obligaciones en materia de presentación de informes.

D. Fomentar la complementación y evitar la duplicación

17. Como se indica en un documento de antecedentes anterior sobre el examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción (CAC/COSP/2006/5), ya existen varios mecanismos de examen de la aplicación de otros instrumentos que no son de alcance mundial. Así pues, la Conferencia consideró imprescindible que el mecanismo de examen de la aplicación de la Convención no constituyera una duplicación de esas experiencias. Al mismo tiempo, hay mucho que aprender de otros mecanismos de supervisión o examen, por lo que el Grupo de trabajo tal vez desee formular recomendaciones en relación con posibles esferas de sinergia y con la utilización de las conclusiones de aquéllos. Del mismo modo, un análisis exhaustivo de las experiencias y las lecciones extraídas de otros mecanismos puede

ayudar a evitar posibles escollos en el caso del mecanismo de examen de la aplicación de la Convención.

18. Los mecanismos regionales y sectoriales contra la corrupción pertinentes son relativamente recientes y de índole diversa. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, que entró en vigor en 1999, cuenta con un elaborado proceso de supervisión que incluye elementos de autoevaluación y evaluación recíproca mediante exámenes entre pares. Se hace un análisis de las lagunas jurídicas y se reúne información detallada por conducto de cuestionarios, además de realizar un seguimiento posteriormente mediante visitas a los países. La secretaría prepara un proyecto de informe que se analiza conjuntamente con el Estado objeto de examen y presenta al Grupo de Trabajo un informe final en el que, siempre que sea posible, se incluyen las observaciones del Estado interesado. Ese procedimiento brinda a los encargados del examen, al Estado interesado y a otros miembros del Grupo de Trabajo una oportunidad más de dialogar y deliberar.

19. En la región de Asia y el Pacífico se ha ido haciendo un balance gradual de las actividades de lucha contra la corrupción emprendidas en virtud del Plan de Acción contra la corrupción para Asia y el Pacífico, aprobado por los Estados de la región en 2001, en el marco de la Iniciativa del Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE para Asia y el Pacífico contra la corrupción, de 1999. Los Estados participantes preparan informes de autoevaluación que se someten a exámenes recíprocos en comités directivos, y en los resultados de esos informes se establecen criterios de referencia para determinar si se han hecho progresos en la aplicación de las políticas contra la corrupción formuladas con arreglo al Plan de Acción.

20. El Consejo de Europa es custodio de una variedad de instrumentos jurídicos contra la corrupción y ha aprobado, a su vez, un amplio Programa de Acción contra la Corrupción. El Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción vigila el cumplimiento de esos instrumentos mediante un proceso de evaluación recíproca y formula recomendaciones a los Estados evaluados. Posteriormente, evalúa la aplicación de esas recomendaciones mediante otro procedimiento afín.

21. La Convención Interamericana contra la Corrupción (E/1996/99), que entró en vigor en 1997, posteriormente fue dotada de un mecanismo de examen entre pares coordinado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. El mecanismo consta de dos órganos: una conferencia de los Estados parte y un comité de expertos, encargado del análisis de la información aportada por los Estados examinados por conducto de un cuestionario y documentación de apoyo.

22. Todos esos mecanismos crean un caudal de información, conocimientos y análisis al que se podría recurrir como fuente de información secundaria para examinar el cumplimiento de algunas de las disposiciones de la Convención contra la Corrupción. En particular, las recomendaciones de los diferentes órganos relativas a la aplicación legislativa o a las políticas formuladas conforme a los planes de acción pueden servir de guía para establecer criterios de referencia a efectos de medir los progresos realizados en la aplicación de la Convención.

IV. Oportunidades de examen existentes: el programa piloto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

23. En consonancia con el párrafo 4 de la resolución 1/1 de la Conferencia de los Estados Parte, la ONUDD elaboró un proyecto de asistencia técnica con objeto de brindar oportunidades adecuadas de someter a prueba posibles medios para el examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción. El proyecto incorpora un método que combina la autoevaluación, el examen en grupo y el examen por expertos como posible mecanismo de examen de la aplicación de la Convención en los países que se han prestado a participar. Tiene por objeto probar la eficacia y la eficiencia del enfoque y ayudar así a la Conferencia a tomar una decisión sobre la creación de un mecanismo apropiado.

24. El examen se centrará especialmente en determinar en qué medida los marcos reglamentario y legislativo vigentes en los Estados participantes cumplen ciertas disposiciones de la Convención. Dado el alcance limitado del proyecto, resultará más fácil extraer conclusiones útiles sobre la viabilidad y la eficacia de la metodología sometida a prueba, y será más fácil presentar resultados provisionales con tiempo para el segundo período de sesiones de la Conferencia.

25. Ya se celebraron en Viena una reunión inicial de planificación y la primera reunión de expertos nombrados por los Estados participantes (el grupo de examen). Con objeto de deliberar sobre cuestiones sustantivas y de organización relativas al proyecto, entre ellas el alcance del examen, la metodología, la evaluación y las modalidades de ejecución. Los informes de esas dos reuniones están a disposición del Grupo de trabajo.

26. El grupo de examen deliberó sobre las opciones metodológicas de que se dispone y tomó como punto de partida la lista de verificación para la autoevaluación preparada por la Secretaría y distribuida a todos los Estados Parte. Los Estados participantes en el proyecto piloto responderán a todas las preguntas de la lista de verificación, tanto las obligatorias como las optativas, y posteriormente el grupo de examen analizará las respuestas. Se destacó la importancia de sostener un diálogo activo entre el Estado objeto de examen y los expertos. En el proyecto piloto, cada Estado participará en exámenes con otro Estado de su grupo regional y con un tercer Estado, en un intento de fomentar un diálogo regional más estrecho y, en la medida de lo posible, alinear los criterios de referencia y las iniciativas de examen en contextos comparables. Los expertos también podrán realizar visitas a los países para validar las conclusiones de sus análisis. En el segundo período de sesiones de la Conferencia se presentará un informe final sobre los resultados del proyecto piloto. Si bien para ese entonces todavía no se conocerán los resultados preliminares de esas conclusiones, las deliberaciones de los expertos del grupo de examen pueden ser interesantes y útiles en esa etapa del proceso. Así pues, el Grupo de trabajo tal vez desee hacer sugerencias al grupo encargado del proyecto piloto con objeto de evaluar mejor las diferentes opciones.

27. Otra oportunidad de establecer sinergia es el proyecto que la ONUDD viene ejecutando en tres países del África occidental con financiación del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia. En el segundo período de sesiones de la Conferencia se informará sobre los progresos y conclusiones preliminares del proyecto,

que utiliza la Convención como prototipo para las actividades de lucha contra la corrupción.

V. El examen de la aplicación y la asistencia técnica

28. En cumplimiento de su resolución 1/5, la Conferencia de los Estados Parte estableció un grupo de trabajo sobre asistencia técnica para que examinara las necesidades en la materia, impartiera orientación respecto de las prioridades, examinara la información reunida mediante la lista de verificación para la autoevaluación, analizara la información pertinente sobre las actividades de asistencia técnica y promoviera la coordinación de las actividades a fin de evitar duplicaciones. La labor del Grupo de trabajo sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción está muy relacionada con la del grupo de trabajo sobre asistencia técnica, ya que este último examinará las respuestas dadas a la lista de verificación, que comprende preguntas sobre asistencia técnica en relación con cada una de las disposiciones y un recordatorio, al principio, en el sentido de que se puede solicitar asistencia técnica para responderla.

VI. Otros asuntos para examinar

29. Además de los asuntos mencionados anteriormente, el Grupo de trabajo tal vez desee considerar que en la formulación del mecanismo de examen se debería tener en cuenta la posibilidad de que el número de miembros de la Conferencia aumente rápidamente en los próximos años. La modificación continua del número de miembros será un factor importante que habrá de considerarse, ya que dificulta especialmente la tarea de dotar al mecanismo de la flexibilidad y agilidad necesarias. Al respecto, resulta fundamental la cuestión de la financiación previsible y sostenida del mecanismo de examen.

30. El Grupo de trabajo quizá desee considerar el modo de aprovechar al máximo las experiencias de otros mecanismos regionales y sectoriales. En particular, tal vez desee estudiar la posibilidad de utilizar los resultados de otros exámenes y evaluaciones sin que ello afecte a la integridad de las disposiciones de la Convención en su conjunto ni a la legitimidad del proceso.

31. En lo que concierne a la formulación del mecanismo de examen, el Grupo de trabajo quizá desee basarse en el análisis hecho más arriba de las principales características convenidas por la Conferencia, y posteriormente adaptar el mecanismo a las exigencias específicas que conlleva examinar un instrumento de alcance mundial como es la Convención. Para que el proceso de examen tenga esas características debe contar con un mandato preciso y un claro reparto de funciones. También debe abordarse el papel de la Secretaría en lo que respecta a prestar apoyo al proceso, y en ese sentido el Grupo de trabajo tal vez desee impartir orientación sobre los instrumentos que la Secretaría pueda preparar para facilitar y favorecer el examen de la aplicación de la Convención. Además, el Grupo de trabajo quizá desee deliberar acerca de la composición de un posible órgano rector del proceso, con objeto de garantizar imparcialidad y eficacia.

32. La identificación de los Estados Parte con el proceso de examen reviste suma importancia. El Grupo de trabajo tal vez desee asesorar a la Conferencia acerca de posibles modos de presentar los resultados y conclusiones con respecto a los Estados que se han sometido a ese proceso.
