



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

Distr. general  
3 de enero de 2008  
Español  
Original: inglés

---

## Segundo período de sesiones

Nusa Dua (Indonesia) 28 de enero a 1º de febrero de 2008

Tema 2 del programa provisional\*

## Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

### Evaluación del programa piloto de examen

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría\*\*

#### I. Introducción

1. Según el artículo 63 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo), la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se estableció para mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en dicha Convención y promover y examinar su aplicación. Según el párrafo 5 de este artículo 63 de la Convención, la Conferencia obtendrá 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 ella misma establezca. Así pues, la Convención estableció el principio de que la Conferencia examine su aplicación, dejándole las decisiones sobre los medios para realizar dicho examen.

2. En su primer período de sesiones, celebrado en Ammán los días 10 a 14 de diciembre de 2006, la Conferencia dio un importante paso en esa dirección al acordar que era necesario establecer un mecanismo adecuado para examinar 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 formulase recomendaciones a la Conferencia en su segundo período de sesiones

---

\* CAC/COSP/2008/1.

\*\* La publicación del presente documento se ha retrasado por la necesidad de reflejar las consultas con los países participantes en el programa piloto de examen.



acerca de los mecanismos u órganos apropiados para examinar la aplicación de la Convención.

3. La Conferencia aprobó algunas de las características que el mecanismo de examen debía tener. 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 con objeto de ayudar a la Conferencia a cooperar con ellos según procediera y a evitar la duplicación de esfuerzos.

## **II. Metodologías elegidas por los diferentes grupos de examen**

4. En su primer período de sesiones, la Conferencia pidió a la Secretaría que ayudara a las partes en sus esfuerzos por reunir y facilitar información sobre sus autoevaluaciones y análisis de sus medidas de aplicación, y que informara a la Conferencia sobre estos esfuerzos. Durante el período de sesiones, varios representantes manifestaron que sus gobiernos estaban dispuestos a prestar apoyo, con un carácter provisional, a un mecanismo de examen que combinara el componente de autoevaluación con un procedimiento de examen apoyado por la Secretaría. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) respondió elaborando un proyecto de asistencia técnica para ofrecer oportunidades adecuadas de someter a prueba los posibles medios de examen de la aplicación de la Convención. El proyecto suponía un examen limitado de la aplicación de la Convención en los países que se ofrecieran a participar voluntariamente, utilizando un método que combinaba las autoevaluaciones y los exámenes realizados en grupo y por expertos como posible mecanismo (o mecanismos) para examinar la aplicación de la Convención. El programa piloto tenía por objetivo poner a prueba la eficacia y eficiencia del enfoque a fin de ayudar a la Conferencia a adoptar una decisión sobre el establecimiento de un mecanismo apropiado de examen. Los Estados participantes fueron la Argentina, Austria, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Jordania, Noruega, los Países Bajos, el Perú, Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Unida de Tanzania, Rumania y Suecia.

5. Los Estados que se habían ofrecido a participar voluntariamente en el programa piloto mantuvieron reuniones iniciales para debatir el mandato del grupo de examen de expertos y aprobaron algunas características de la metodología de examen. En concreto, los países examinados tendrían que responder a todas las preguntas, tanto las optativas como las obligatorias, que figuraban en la lista de evaluación para la autoevaluación a que hacía referencia la resolución 1/2 de la Conferencia, y el grupo de examen de expertos analizaría las respuestas. Se hizo hincapié en la importancia de un diálogo activo entre el país examinado y los expertos. Además, los países participarían en los exámenes con otro país de su grupo regional y con un tercer país, en el intento de promover un diálogo regional más estrecho y establecer, en la medida de lo posible, criterios para los exámenes que se situaran en un contexto comparable. Los expertos podrían realizar visitas a los países para validar las conclusiones de sus análisis cuando procediera y lo aceptara el país examinado. Se subrayó que, como el proceso era voluntario, el país examinado tendría plena capacidad discrecional a lo largo de todo el proceso de

examen para decidir, en consulta con los expertos participantes en el examen y con la Secretaría, si debía prepararse una visita al país.

6. En diciembre de 2007, cuando se reunió en Viena el grupo de examen de expertos, los exámenes de los 16 países estaban en distintas etapas de progreso. Todos los países examinados habían designado centros de enlace y habían presentado sus listas de autoevaluación. Igualmente, todos los países habían estado en contacto con los expertos encargados del examen. Los países habían entablado un diálogo activo con los expertos y con la Secretaría sobre distintas cuestiones. Se habían mantenido conferencias telefónicas para debatir puntos específicos que figuraban en las autoevaluaciones, y la organización de visitas a los países, algunas de las cuales tendrían lugar antes del segundo período de sesiones de la Conferencia, y otras después. En los casos en que se habían completado los exámenes y no estaban previstas visitas a los países, los expertos estaban finalizando los informes sobre el proceso de examen cuando se preparó el presente documento de antecedentes.

### **III. Experiencia adquirida: características sobresalientes del programa piloto**

#### **A. La lista de autoevaluación y las metodologías de examen**

##### **Autoevaluación**

7. Los expertos convinieron en que la lista de autoevaluación representaba una base útil y un punto de partida para la labor de examen. Hubo un consenso general en que el formato de la lista era útil para reunir información sobre la legislación, aunque era menos adecuado para examinar la aplicación de esa legislación o la de los reglamentos en la práctica. La selección de artículos, aunque limitada, cubría no obstante los cuatro pilares principales de la Convención y el formato ofrecía una amplia oportunidad a los Estados para que identificaran sus necesidades de asistencia técnica. También se constató que el proceso mismo de responder a la lista había sido útil para coordinar los departamentos u organismos que participaban en los esfuerzos nacionales para luchar contra la corrupción. La lista constituía un punto de partida escrito para analizar la aplicación, pero los expertos señalaron también, con respecto a todas las listas de autoevaluación presentadas a la Secretaría, que había sido necesario obtener información adicional y mantener nuevos debates para analizar más a fondo algunas de las respuestas “sí/no” facilitadas. Por ejemplo, la mayoría de los expertos pidieron que se presentara documentación sobre las leyes y reglamentos que sirviera de apoyo a las respuestas que figuraban en la lista. Se observó también que debía admitirse la posibilidad de corregir o completar la información facilitada en las respuestas a la lista ya que algunos países habían reconocido errores o incoherencias en ellas gracias a las observaciones hechas por los expertos encargados del examen. Los expertos habían pedido más explicaciones y detalles sobre las respuestas y habían reconocido que la información sobre la aplicación concreta de la Convención no siempre estaba reflejada adecuadamente en las respuestas a la lista.

**Traducción**

8. La traducción de las respuestas a la lista, los documentos de apoyo y las preguntas y respuestas era uno de los retos importantes que había que superar para asegurar la eficacia del examen. En este contexto, una cuestión más amplia era la documentación y el procesamiento del gran volumen de material que generaba el proceso de examen, en particular si la experiencia de un grupo de países limitado se proyectaba al número cada vez mayor de partes en la Convención.

**Otros mecanismos de examen**

9. Se debatió la utilización eficaz de las aportaciones de otros mecanismos de examen existentes. Algunos expertos señalaron que sus países no participaban en ninguno de los mecanismos existentes mientras que otros consideraban que era necesario encontrar la forma de incluir eficientemente tanto la información reunida por estos mecanismos de examen como el producto de los exámenes mismos. Las opciones variaban entre dejar que los expertos encargados de la respuesta decidieran qué información debía incluirse hasta pedir a la Secretaría que completara la información recogida en las respuestas a la lista de los respectivos países con los informes que pudiera haber de otros mecanismos sobre esos países.

**El enfoque inherentemente positivo de la Convención**

10. Se reconoció y subrayó que la aplicación de la Convención era un proceso que tendría distintos requisitos en los diferentes países en función, entre otras cosas, de su nivel de desarrollo. Habría de tenerse en cuenta este factor cuando se elaborara el mecanismo de examen ya que influiría en el ritmo de aplicación y en el consiguiente resultado del examen. Se subrayó que el enfoque de la Convención era inherentemente positivo y que ésta había incorporado ya ese enfoque en las características del mecanismo de examen incluidas en su resolución 1/1. La Convención y la Conferencia se orientaban hacia la búsqueda de soluciones para promover y apoyar los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción y no hacia la búsqueda de puntos débiles en la aplicación o hacia la evaluación de los resultados. Por consiguiente, cualquier mecanismo de examen tendría que estructurarse de una forma igualmente positiva y no orientarse hacia la búsqueda de fallos en el cumplimiento. Era necesario considerar la aplicación de la Convención en el contexto de cada país y examinarla a escala de cada país individual. La estructura actual del programa piloto, que se montó alrededor de la lista de autoevaluación, pretendía establecer criterios que permitieran a cada país medir sus propios progresos. Este enfoque excluía inherentemente cualquier idea de comparación o de clasificación pues lo que pretendía es prestar apoyo a los esfuerzos y compromisos individuales, inclusive destacando y reconociendo las buenas prácticas.

**Alcance y profundidad del examen**

11. Se debatió el alcance y profundidad del examen y los expertos señalaron que éste se podía realizar a escala normativa y de políticas, y exigir más documentación y análisis de los previstos en la lista. A ese respecto, los expertos observaron que las visitas a los países permitían un análisis y evaluación más profundos de los esfuerzos nacionales anticorrupción al examinar la aplicación a través de los logros y fracasos sobre el terreno. Se observó que estas visitas a los países sólo se

realizarían contando con el acuerdo del país examinado. El diálogo entre expertos que estas visitas a los países posibilitaban parecía constituir un buen camino para identificar los medios para promover y apoyar los esfuerzos nacionales en la lucha contra la corrupción a que antes se hizo referencia.

## **B. Mantenimiento de un diálogo activo**

### **Diálogo activo**

12. Los expertos convinieron en que el diálogo activo que habían mantenido durante el proceso de examen tenía un inmenso valor. Hubo diálogo en cada una de las fases y en cada uno de los niveles del proceso de examen. La utilización de la lista de autoevaluación como base para el examen facilitó el debate en las etapas iniciales del proceso de examen. Los expertos intercambiaron gran número de comunicaciones relacionadas con la lista, incluidas peticiones de aclaraciones y documentos adicionales. Estos intercambios se realizaron por correo electrónico, conferencias telefónicas y reuniones. Los expertos señalaron el papel desempeñado por la Secretaría al facilitar este diálogo y recomendaron que se reforzara ese papel.

13. Los expertos subrayaron también la experiencia extremadamente positiva en general que había representado mantener un diálogo activo con el país examinado. Se destacó que el elevado volumen de correos electrónicos, comunicaciones telefónicas y conversaciones cara a cara que se mantuvieron durante el proceso de examen era una de las características más sólidas del programa piloto. El diálogo activo permitió abordar cuestiones relacionadas con la lista y aclarar algunos aspectos de la aplicación nacional. También se procedió a la planificación de visitas a los países cuando se consideró adecuado.

### **Visitas a los países**

14. En algunos casos, los países examinados y los expertos determinaron que no era necesario realizar una visita al país y acordaron ultimar el proceso de examen a través de los canales de comunicación existentes. En otros casos, cuando el país examinado propuso y aceptó la realización de visitas, éstas se debatieron y planificaron a través de conferencias telefónicas facilitadas por la Secretaría. Se consideró que promover un diálogo activo entre los expertos y los países examinados era un factor importante que permitiría utilizar las visitas a los países como instrumento metodológico para examinar la aplicación, en particular porque permitía aprobar el mandato de las visitas y reuniones a organizar, y los detalles de éstas.

### **Intercambio de buenas prácticas**

15. La documentación reunida e intercambiada durante el proceso piloto de examen se consideró muy valiosa y se debatió la posibilidad de proteger el cúmulo de información y conocimientos que la labor estaba produciendo. Además, un diálogo activo entre los expertos y el examen recíproco podía en algunos casos facilitar el intercambio de información sobre buenas prácticas. Se observó que el proceso piloto de examen debía reconocer activamente las buenas prácticas identificadas por los expertos que realizaban el examen, de acuerdo con el enfoque positivo de la Convención y de la Conferencia. Las reuniones del grupo de examen

de expertos constituyan un foro para el intercambio no sólo de esta información sino también de información sobre los problemas de aplicación que tenían algunos países.

#### **Coordinación y papel de la Secretaría**

16. Se hizo especial hincapié en la importancia de la coordinación durante el proceso de examen. Se necesitaba coordinación en tres niveles diferentes: a) a nivel nacional; b) entre los expertos encargados de los exámenes y entre estos expertos y los países examinados; y c) entre los expertos, el país examinado y la Secretaría.

17. La coordinación era necesaria desde el inicio mismo del proceso, cuando se completaba la lista de autoevaluación a escala nacional. Los expertos señalaron que la ultimación de la lista frecuentemente era fruto de la coordinación interinstitucional de los organismos responsables de la prevención de la corrupción, su penalización, la recuperación de activos y la lucha contra la corrupción internacional. Además, el programa piloto pedía que se establecieran centros de enlace en cada país examinado. Los centros de enlace se encargarían de las relaciones con los expertos encargados del examen y la Secretaría.

18. Se observó que la coordinación entre los propios expertos era importante para asegurar un diálogo activo a lo largo de todo el proceso de examen. En algunos exámenes, los expertos refundieron sus observaciones para transmitir las al país examinado, prepararon planes de trabajo conjuntos para realizar el examen y aprobaron redactar informes consolidados ya sea en su totalidad o bien repartiéndose partes de los mismos entre ellos.

19. Una enseñanza básica que cabía extraer del programa piloto de examen era que un mecanismo de examen exige un apoyo sustancial de una secretaría profesional y dotada de recursos. Más en concreto, la secretaría tenía que desempeñar un papel fundamental en la coordinación, programación y apoyo del proceso de examen, asegurando al mismo tiempo la puntualidad y continuidad de su intervención en todas las etapas. También se consideró que la secretaría desempeñaba una función útil porque tenía el deber institucional de mantenerse imparcial e independiente. Estos atributos eran necesarios para que un mecanismo no sólo fuera equitativo y objetivo sino que se caracterizara también por el respeto y la igualdad con que trata a todos los Estados participantes. Se consideró que estas características eran fundamentales para todo el mecanismo y en particular para su producto final. El nivel actual de recursos de la secretaría de la Conferencia era claramente inadecuado y no le permitía desempeñar estas funciones y, por consiguiente, una de las cuestiones que exigían mayor atención era la de encontrar soluciones adecuadas a este problema.

### **C. Delimitación del resultado final del examen**

#### **Mandato**

20. Los expertos subrayaron la necesidad de elaborar directrices y procedimientos para el proceso de examen. En particular, era necesario racionalizar el producto final del examen para garantizar el equilibrio y la equidad. Se sugirió que se elaborara un modelo del producto final del examen para facilitar la labor de los

expertos y asegurar la coherencia en la presentación del resultado y los posibles compromisos de los países examinados, prestando la debida atención a las características individuales de cada país. Los expertos debatieron el formato del producto final y se acordó que, con independencia del formato que finalmente adoptara el examen, el elemento central sería la identificación del país examinado con el producto. A este respecto, se observó que la Secretaría podría prestar asistencia y asesoramiento durante la elaboración de este producto final pero que este último seguiría manteniéndose bajo la exclusiva responsabilidad de los expertos y del país examinado.

21. Los expertos sugirieron que el producto final incluyera recomendaciones, conclusiones o sugerencias presentadas por ellos mismos y debatidas y convenidas con el país examinado y que incluyera los compromisos formulados por el país examinado y las posibles buenas prácticas identificadas durante el proceso de examen.

#### **Asistencia técnica**

22. Los expertos subrayaron la necesidad de definir las necesidades de asistencia técnica en todas las fases del proceso de examen, lo que podría hacerse entre otras cosas a través de la lista de autoevaluación. Todavía no se había activado este aspecto del programa piloto pero se preveía que se activara en actividades futuras. Para poder considerar adecuadamente ese aspecto de la metodología del programa piloto habría que prolongar las respectivas actividades para evaluar las necesidades de asistencia técnica y la forma de prestación y la eficacia de la misma.

## **IV. Labor futura**

#### **Alcance**

23. El grupo de examen de expertos indicó que, en su opinión, la ampliación del programa piloto para incluir más Estados participantes que los 16 actuales podía rendir claros beneficios. Caso de que se considerara tal ampliación adecuada, los expertos convinieron en que sería necesario elaborar un conjunto de principios para la continuación del programa ampliado a fin de integrar la experiencia adquirida en el curso de su ejecución. Cuando se ampliara el programa piloto debería procurarse que hubiera una representación geográfica equitativa, y cada país seguiría siendo examinado por un grupo en el que participarían el propio país, al menos otro país del mismo grupo regional y otro país de otro grupo regional. Además, el grupo de examen recomendó que se diera a los países que se ofrecieran voluntariamente a participar en el programa la oportunidad de participar como país examinado y país examinador, con un período inicial de observación apropiado de los exámenes en curso a fin de asimilar totalmente el proceso y familiarizarse con él. Los Estados que desearan participar en el programa piloto deberían manifestar su interés en el segundo período de sesiones de la Conferencia o inmediatamente después de éste.

#### **Plazos**

24. Los expertos coincidieron en que era fundamental incorporar al programa piloto una cláusula de caducidad a fin de impedir que se perpetuara el proceso y poder presentar en la tercera Conferencia unas conclusiones actuales y sólidas, y la experiencia adquirida. Establecer un plazo para la conclusión del programa era

también importante para evitar su institucionalización y el riesgo consiguiente de crear *de facto* un examen de la aplicación en dos etapas. En este mismo sentido, el grupo de expertos coincidió en que era conveniente completar el programa piloto al final del segundo trimestre de 2009.

#### **Papel de la Secretaría**

25. El grupo de examen de expertos recomendó que la Secretaría desempeñara un papel activo prestando apoyo al proceso de examen, en particular promoviendo un diálogo activo y tomando parte en él, facilitando la coordinación entre los expertos y los países examinados y garantizando la puntualidad en la gestión de las distintas fases y actividades. Por consiguiente, era necesario reforzar el papel de la Secretaría y los expertos pidieron que ésta elaborara un modelo de informe del examen u otros productos finales posibles para que pudieran utilizarlos los expertos, garantizando así la congruencia, calidad, continuidad y consistencia. Era necesario reforzar suficientemente la Secretaría para que pudiera desempeñar el papel activo recomendado por el grupo de expertos.

#### **Visitas a los países**

26. El grupo de examen de expertos convino en que las visitas a los países eran un elemento útil del proceso de examen ya que permitían a los expertos calibrar la aplicación de la Convención de forma más práctica. Sin embargo, se subrayó que las visitas a los países debían ser decididas y acordadas siempre por el país examinado y se debían realizar con un grado de flexibilidad máximo en términos de calendario y contenido.

#### **Producto final**

27. El grupo de examen de expertos recomendó que el siguiente paso fuera seguir elaborando un mandato más claro para el proceso de examen y en particular para su producto final. Sin embargo, los expertos subrayaron que debía mantenerse la identificación del país examinado con el producto final. El contenido de éste podía incluir recomendaciones acordadas entre los expertos y el país examinado pues se consideró que era un medio para materializar el espíritu positivo de la Convención. Los expertos también señalaron la utilidad del producto final como criterio que permitiría al país en cuestión medir sus progresos.

#### **Asistencia técnica**

28. El grupo de expertos observó que el proceso de examen no incluía todavía la identificación, prestación y evaluación de la asistencia técnica y que era importante, por consiguiente, prestar atención a este aspecto del programa piloto en el futuro inmediato. Sin embargo, los expertos destacaron que la asistencia técnica era una cuestión mucho más amplia, reiterando su carácter fundamental según la Convención y dejando claro que la prestación de asistencia técnica a los Estados Parte que la solicitaran para aplicar la Convención no dependía de ningún modo de la participación en el programa piloto.