



**Conference of the States Parties
to the United Nations
Convention against Corruption**

Distr.: General
6 November 2013

English, French and Spanish

Fifth session

Panama City, 25-29 November 2013

Item 7 of the provisional agenda*

Other matters

[Original: English]

**Statement submitted by Transparency International,
a non-governmental organization in consultative
status with the Economic and Social Council****

The following document is being circulated in accordance with paragraph 1 (i) of resolution 4/6 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption and rule 17, paragraph 3 (b), of the rules of procedure for the Conference.

* CAC/COSP/2013/1.

** The statement is reproduced in the form in which it was received.



***United Nations Convention against Corruption:
Progress Report 2013***

Executive summary

The present submission by Transparency International is an executive summary of the *2013 Progress Report on the United Nations Convention against Corruption*. It is intended to provide useful inputs to the discussions of the Fifth Conference of the States Parties about how to improve the process for the review of implementation of the United Nations Convention against Corruption. Transparency International plans to prepare further progress reports prior to each conference of the States parties. Future reports will focus more on the status of implementation of the Convention once more enforcement data are available.

I. Introduction

The United Nations Convention against Corruption is the landmark international anti-corruption treaty, adopted by the United Nations General Assembly in October 2003. It is the key instrument for overcoming corruption around the world. The negotiation of this comprehensive treaty and its ratification by 168 countries is one of the most outstanding achievements in the field of anti-corruption, providing a “global response to a global problem.”¹

Transparency International has actively supported the Convention from the early days, beginning with the Vienna negotiations in 2001-2003, and participated in the 2003 signing conference in Merida. Transparency International has emphasized all along that a follow-up monitoring system would be needed to ensure effective implementation of the Convention by Governments and played a leading role in the six-year effort that resulted in the adoption of the Review Mechanism at the Third Conference of the States Parties in Doha in 2009. Transparency International and its national chapters have closely followed the Implementation review process since it started operating in 2010 and prepared overview reports on the first three years of reviews.²

The review process consists of the following three steps: (1) a self-assessment report is produced by the country under review by completing a comprehensive checklist; (2) the self-assessment report is assessed by experts from two reviewing countries, including a country visit if requested by the reviewed country; and (3) the reviewers produce a final country review report, which is finalized in agreement with the country under review.³

It is important to recognize that the Implementation Review Mechanism must deal with daunting challenges that are orders of magnitude greater than those of other anti-corruption treaties. These result from the Convention’s extremely comprehensive scope and its worldwide membership of countries with large

¹ See U4 Anti-Corruption Resource Centre, “UNCAC in a Nutshell”, available at: www.u4.no/publications/uncac.../3025.

² See www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports.

³ See U4 Anti-Corruption Resource Centre, “The Role of Civil Society in the UNCAC Review Process”, available at: www.u4.no/.../the-role...uncac-review.../3070.

differences in political and legal systems. What has been accomplished in three years is impressive, but the process is still evolving. Conducting 30-40 country reviews each year and also assimilating lessons learned is very difficult.

II. Organization and methodology

This report is based on data about the country review process collected via non-governmental organization (NGO) responses to a questionnaire about their experiences with the review process in 60 of the 69 countries in the first two years of the review.⁴

The report also draws on findings and recommendations about the review process in a number of NGO parallel reports. In addition, informal conversations were held with stakeholders involved in the country reviews.

The research regarding the review process outputs is based on country review reports, executive summaries, self-assessments, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) thematic reports and reports on technical assistance needs.

III. Key findings and recommendations

After three years of operation, the Convention's Implementation Review Mechanism is off to a promising but uneven start with room for improvement in a number of key areas:

Ratification

It is impressive that 168 countries have ratified the Convention. It is a matter of serious concern that two major world exporters, Germany and Japan, have failed to do so. They are the only Group of 20 (G-20) countries that have not followed the G-20 commitment⁵ to do so.

Recommendation:

- Germany and Japan as well as other countries that have not yet ratified the Convention should do so without further delay.

Follow-up action on country reports

No follow-up process has been established to address the implementation by Governments of the recommendations made in the country reviews. Without timely follow-up it is not possible to ensure that the recommendations are acted upon and the purpose of the review process is undermined.

Recommendations:

- The Fifth Conference should call on States parties to prepare national action plans to respond to recommendations made in the country review reports.

⁴ Additional data were also collected from 26 NGOs in countries under review in the third year of the review process, but these data are inconclusive given the delays in the review schedule.

⁵ See www.g20.org/load/781360452.

- Action plans should be completed within six months of the publication of the executive summary and submitted to UNODC, the two peer review countries and the Implementation Review Group, as well as published on the UNODC website. The action plans should include information on technical assistance required, where applicable.

Overcoming delays

The review process is significantly behind schedule, with approximately 120 country reviews to be completed in the two years remaining in the first cycle of reviews. A range of issues at the country level have been cited as explanations for the delays, based on conversations carried out with reviewers. (We do not know how many country reviews are close to completion and whether the goal of completing the first cycle of country reviews in 2014 is still attainable.)

- UNODC has built up a high-quality expert staff to manage the implementation review process and to support the Governments conducting peer reviews, but the delays in the review process and other issues raised below indicate that even greater support from the UNODC secretariat is needed to deal with these issues.

Recommendations:

- Based on the UNODC report on the status of country reviews, the Fifth Conference should adopt actions to overcome current delays. These should help speed up the completion of lagging country reviews and if possible introduce broader, systemic steps to expedite the review process.
- Increase resources of UNODC to enable the secretariat to provide adequate support to the country reviews.

Increasing transparency

Forty-five executive summaries have been completed and published on the country pages of the UNODC website as of September 2013. Only 17 country review reports and 16 country self-assessment reports have been published.⁶

- The executive summaries published by UNODC are informative but the low number of published country review reports limits the ability to assess the adequacy of the summaries.
- Publication of self-assessment reports and country review reports is not mandatory but has been authorized by some States parties involved on a voluntary basis.

Recommendations:

- Make public the country review reports as well as government self-assessment reports on the UNODC website and also publish them on national websites.

⁶ Either on the UNODC website or on national websites.

- UNODC should invite Governments to grant this authorization in a positive step to increase public understanding about the review process and convention.

Ensuring country visits and strengthening NGO participation

It is very encouraging that most Governments have agreed to permit country visits and have not chosen the inadequate option of desk reviews. Based on information provided by NGOs, Transparency International found that in almost 90 per cent of the 60 countries surveyed Governments have agreed to permit country visits.

When country visits took place, there has been widespread participation of non-governmental organizations in the review process, though there have been some obstacles to their involvement.

Recommendations:

- The practice of country visits has become the norm and should be followed in all countries undergoing review.
- Governments should consult NGOs during the self-assessment process.
- NGOs should be consulted during country visits by review teams to make the country reviews credible and participatory.
- Accessibility and quality of information that is published about the review process (including information about the focal point and schedule) should be increased.

Observer status for non-governmental organizations

The rules on observer status for non-governmental organizations in the Implementation Review Group and other subsidiary bodies established under article 63 of the Convention against Corruption are not being respected. NGOs have been denied admission as observers to the Implementation Review Group and the intergovernmental working groups on asset recovery and the prevention of corruption. This exclusion is based on unjustified objections made by a small number of Governments. UNODC arranged briefings for NGOs on the outcomes of the review process at the June 2012 and May 2013 meetings of the Implementation Review Group. These briefings resulted in useful exchanges but were not adequate substitutes to granting NGOs full observer status.

Recommendation:

- It is time to go beyond half measures. NGO observer status should be respected in the Implementation Review Group and the intergovernmental working groups on asset recovery and the prevention of corruption, as well as any future such working group created.

Technical assistance

Country reviews in many countries have made clear that Governments need technical assistance to enable them to comply with the Convention against Corruption. Some assistance is being provided by UNODC and some Governments. However, available technical assistance is insufficient to meet the demand.

Furthermore, the available information indicates that non-governmental organizations are not involved in the design and delivery of technical assistance programmes. Transparency International has national chapters in many of the countries looking for technical assistance, as well as in practically all the countries able to provide technical assistance. Thus it can play a useful role in facilitating the development of effective technical assistance arrangements.

Recommendations:

- States parties that have requested technical assistance should include information about its delivery as part of their action plan.
- Non-governmental organizations with expertise in areas covered by technical assistance should be invited to participate in the development and, where appropriate, delivery of technical assistance programmes.

Review products

Transparency International's review indicates that the quality of country review reports varies greatly. This is inevitable in the early years of a complex review process covering countries with very different legal systems and using different peer reviewers for each country review. Recommendations are often expressed in very general terms that fail to provide useful guidance to Governments.

The UNODC thematic reports provide an essential tool for strengthening the quality and consistency of country reviews but fall short of their potential to provide guidance due to the very general examples used and lack of reference to country names.

Recommendations:

- Consider ways to improve the quality of country reviews, including the possibility of additional guidance material and training of reviewers, as well as increased resources for UNODC support to the review process. The thematic reports could provide more useful guidance if they used more specific examples, including mention of country names.
- UNODC and the Implementation Review Group should develop ways to enable countries to learn more from exchanging their experience with reviews and implementation. This could be done within the Implementation Review Group and might also be facilitated by organizing voluntary groups of Governments on a regional basis, or based on issues of common interests.

Convention des Nations Unies contre la corruption: Rapport d'avancement 2013

Résumé analytique

Le présent document soumis par Transparency International est un résumé analytique du rapport d'avancement 2013 concernant le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Il vise à apporter une contribution utile aux débats de la cinquième session de la Conférence des États parties sur les possibilités d'amélioration du processus d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Transparency International prévoit de préparer d'autres rapports d'avancement préalablement à chaque session de la Conférence des États parties. Les prochains rapports seront davantage axés sur l'état de la mise en œuvre de la convention, lorsque plus de données sur le sujet seront disponibles.

I. Introduction

Traité international historique contre la corruption, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption est un instrument crucial pour venir à bout de la corruption dans le monde entier. La négociation de cette convention et sa ratification par 168 pays constituent l'un des accomplissements les plus remarquables dans le domaine de la lutte anti-corruption, apportant « une réponse globale à un problème global ».⁷

Transparency International soutient activement la Convention depuis les premiers jours, à commencer par les négociations à Vienne en 2001-2003, puis la conférence de signature en 2003 à Mérida. Transparency International a toujours mis en avant la nécessité d'un système de suivi pour veiller à la bonne mise en œuvre de la Convention par les gouvernements, jouant un rôle capital dans le projet de six ans qui a abouti à l'adoption du Mécanisme d'examen à l'occasion de la troisième session de la Conférence des États parties à Doha (2009). Transparency International et ses sections nationales ont suivi de près le processus d'examen de l'application de la Convention depuis sa mise en place en 2010 et préparé des rapports de synthèse sur les trois premières années d'examen.⁸

Le processus de l'application de la Convention s'articule en trois étapes : (1) un rapport d'auto-évaluation est réalisé par le pays à partir d'un questionnaire détaillé ; (2) le rapport d'auto-évaluation est étudié par les experts de deux pays examinateurs, y compris lors d'une visite du pays examiné si celui-ci le demande ; et (3) les examinateurs préparent un rapport final d'examen de pays qui est validé par le pays examiné.⁹

⁷ Voir U4 Centre de ressources anti-corruption, « La CNUCC en bref » : <http://www.u4.no/publications-2-fr-FR/uncac-in-a-nutshell-a-quick-guide-to-the-united-nations-convention-against-corruption-for-embassy-and-donor-agency-staff-fr-FR/>.

⁸ Voir www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports.

⁹ Voir U4 Centre de ressources anti-corruption, « The Role of Civil Society in the UNCAC Review Process » : <http://www.u4.no/publications/the-role-of-civil-society-in-the-uncac-review-process-moving-beyond-compliance/>.

Il importe de reconnaître que le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention confronté à des difficultés plus grandes que celles rencontrées par les mécanismes de suivi d'autres traités anti-corruption. En effet, le champ d'application de la Convention est extrêmement vaste et les systèmes juridiques et politiques des États parties sont très différents. Si les progrès réalisés au cours des trois dernières années sont déjà impressionnants, le processus continue néanmoins d'évoluer. Réaliser 30 à 40 examens de pays par année et assimiler les enseignements tirés de chacun est très difficile.

II. Organisation et méthodologie

Le présent rapport repose sur les données relatives au processus d'examen des pays obtenues à partir des réponses d'organisations non gouvernementales (ONG) à un questionnaire portant sur leur expérience du processus d'examen dans 60 des 69 pays examinés durant les deux premières années du processus.¹⁰

Le rapport se base également sur les conclusions et recommandations concernant le processus d'examen de l'application de la Convention de plusieurs rapports parallèles d'ONG. Des conversations informelles ont également eu lieu avec diverses parties prenantes impliquées dans les examens de pays.

Les recherches portant sur les résultats du processus d'examen sont fondées sur les rapports d'examen de pays, les résumés analytiques, les rapports d'auto-évaluations, les rapports thématiques de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le Crime (ONUDD) et les rapports sur les besoins d'assistance technique.

III. Principales conclusions et recommandations

Après trois ans de fonctionnement, le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention connaît des débuts prometteurs mais irréguliers, et certaines améliorations restent nécessaires dans plusieurs domaines fondamentaux :

Ratification

Le nombre de pays ayant ratifié la Convention, à savoir 168, est impressionnant. Il est toutefois sérieusement préoccupant que deux des plus grands exportateurs mondiaux, l'Allemagne et le Japon, n'en fassent pas partie. Ce sont les seuls pays du G20 à ne pas avoir respecté cet engagement pris par le G20.¹¹

Recommandation :

- L'Allemagne et le Japon, ainsi que les autres pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention, devraient le faire sans plus tarder.

¹⁰ D'autres données ont également été obtenues auprès de 26 ONG dans les pays examinés, pendant la troisième année du processus d'examen. Ces données ne sont toutefois pas concluantes étant donné les retards subis dans le calendrier du processus d'examen.

¹¹ Voir www.g20.org/load/781360452.

Suivi des rapports de pays

Aucun processus de suivi n'a été établi concernant la mise en œuvre par les gouvernements des recommandations formulées dans les rapports d'examens de pays. Sans suivi en temps voulu, il n'est pas possible de veiller à ce que les recommandations soient adressées et le but du processus d'examen en est compromis.

Recommandations :

- La cinquième session de la Conférence des États parties devrait demander aux États parties de préparer des plans d'action nationaux en réponse aux recommandations formulées dans les examens de pays.
- Ces plans d'action devraient être établis dans un délai de six mois suivant la publication du résumé analytique, puis soumis à l'ONUSDC, aux deux pays examinateurs et au Groupe d'examen de l'application. Ils devraient également être publiés sur le site internet de l'ONUSDC. Les plans d'actions devraient inclure des informations sur l'assistance technique requise, le cas échéant.

Surmonter les retards

Le processus d'examen est très en retard par rapport au calendrier prévu. Il reste environ 120 examens de pays à effectuer pendant les deux dernières années du premier cycle. Divers problèmes au niveau national ont été cités pour expliquer les retards, selon des conversations tenues avec les examinateurs. (Nous ne savons pas combien d'examens de pays sont sur le point d'être achevés et si l'objectif de conclure le premier cycle d'examens de pays en 2014 est encore réalisable).

- L'ONUSDC a rassemblé un personnel expert de haute qualité pour gérer le processus d'examen de l'application et soutenir les gouvernements chargés des examens. Cependant, les retards subis par le processus et divers autres problèmes exposés ci-après indiquent qu'un soutien encore plus important de la part du secrétariat de l'ONUSDC est nécessaire pour en venir à bout.

Recommandations :

- En se fondant sur le rapport de l'ONUSDC concernant la situation des examens de pays, la cinquième session de la Conférence des États parties devrait adopter des mesures en vue de surmonter les retards actuels. Ces mesures devraient accélérer la réalisation des examens de pays en retard et, si possible, introduire des étapes systémiques plus globales pour que le processus d'examen dans son ensemble soit accéléré.
- Accroître les ressources de l'ONUSDC afin de donner au Secrétariat les moyens de soutenir les examens de pays de manière adéquate.

Accroître la transparence

En septembre 2013, on comptait quarante-cinq résumés analytiques rédigés et publiés sur les fiches pays du site internet de l'ONUDC. Seuls 17 rapports d'examen de pays et 16 rapports d'auto-évaluation ont été publiés.¹²

- Si les résumés analytiques publiés par l'ONUDC sont informatifs, le faible nombre de rapports complets d'examen de pays publiés limite les possibilités d'évaluer l'adéquation de ces résumés.
- La publication des rapports d'auto-évaluation et des rapports d'examen de pays n'est pas obligatoire mais a été autorisée par certains États parties qui participent à titre volontaire.

Recommandations :

- Publier les rapports d'examen de pays et les rapports d'auto-évaluation des gouvernements sur le site internet de l'ONUDC et sur les sites internet nationaux.
- L'ONUDC devrait inviter les gouvernements à accorder cette autorisation. Ce serait une étape positive permettant au public de mieux comprendre le processus d'examen et la convention.

Assurer les visites de pays et renforcer la participation des organisations non gouvernementales

Il est très encourageant de constater que la plupart des gouvernements ont accepté d'autoriser une visite de pays et n'ont pas choisi la voie inadéquate des revues purement documentaires. Sur la base des informations fournies par des ONG, Transparency International a constaté que dans presque 90 % des 60 pays examinés, les gouvernements ont convenu d'autoriser une visite de pays.

Dans les cas où une visite de pays a eu lieu, des ONG ont généralement contribué au processus en dépit de quelques obstacles à leur participation.

Recommandations :

- La pratique des visites de pays est devenue la norme et devrait être adoptée dans tous les pays en cours d'examen.
- Les gouvernements devraient consulter des ONG pendant le processus d'auto-évaluation.
- Des ONG devraient être consultées pendant les visites de pays par les équipes d'examen, afin de veiller à ce que les examens de pays soient crédibles et participatifs.
- L'accessibilité et la qualité des informations publiées sur le processus d'examen (y compris les informations sur le point de contact et le calendrier de l'examen) devraient être améliorées.

¹² Soit sur le site internet de l'ONUDC, soit sur les sites internet nationaux.

Statut d'observateur pour les organisations non gouvernementales

Les règles concernant le statut d'observateur pour les ONG auprès du Groupe d'examen de l'application et d'autres organes auxiliaires établis en vertu de l'article 63 de la CNUCC ne sont pas respectées. Les ONG se sont vu refuser le statut d'observateurs auprès du Groupe d'examen de l'application et des groupes de travail intergouvernementaux sur la prévention et le recouvrement d'avoirs. Cette exclusion est fondée sur des objections injustifiées exprimées par un petit nombre de gouvernements. Lors des réunions du Groupe d'examen de l'application en juin 2012 et 2013, l'ONUDC a organisé des séances d'information sur les résultats du processus d'examen destinées aux ONG. Ces séances d'information ont abouti à des échanges utiles mais ne sauraient remplacer de manière adéquate l'octroi du statut d'observateur aux ONG.

Recommandation :

- Il est temps de ne plus se contenter de demi-mesures. Il convient de respecter le statut d'observateur des ONG auprès du Groupe d'examen de l'application, des groupes de travail intergouvernementaux sur la prévention et sur le recouvrement d'avoirs, ainsi que de tout autre futur groupe de travail.

Assistance technique

Dans de nombreux cas, les examens de pays ont établi que les gouvernements ont besoin d'assistance technique pour leur permettre de se conformer à la Convention. Une certaine assistance est fournie par l'ONUDC et quelques gouvernements. Cependant, l'assistance technique disponible est insuffisante par rapport à la demande.

En outre, les informations disponibles indiquent que les organisations non gouvernementales n'interviennent pas au niveau de l'élaboration et de l'exécution des programmes d'assistance technique. Transparency International possède des sections nationales dans un grand nombre de pays en quête d'assistance technique, ainsi que dans quasiment tous les pays capables d'assistance technique. Transparency International peut ainsi jouer un rôle utile en facilitant la mise en place de dispositions efficaces d'assistance technique.

Recommandations :

- Les États parties qui ont demandé une assistance technique devraient inclure des informations sur les modalités de cette assistance dans leur plan d'action.
- Les ONG expertes dans les domaines couverts par l'assistance technique devraient être invitées à participer à l'élaboration et, le cas échéant, à l'exécution des programmes d'assistance technique.

Produits des examens

L'étude menée par Transparency International indique que la qualité des rapports d'examen de pays varie considérablement. Cela est inévitable pendant les premières années d'un processus d'examen complexe qui couvre des pays dont les systèmes juridiques diffèrent considérablement et qui utilise des examinateurs différents pour

chaque pays. Les recommandations sont souvent exprimées en termes très généraux ne parvenant pas à fournir des conseils utiles aux gouvernements.

Les rapports thématiques de l'ONU DC, bien qu'ils constituent un outil essentiel pour renforcer la qualité et l'homogénéité des examens de pays, n'atteignent pas leur potentiel de documents d'orientation en raison de la grande généralité des exemples employés et de l'absence de référence aux noms de pays.

Recommandations :

- Réfléchir aux moyens d'améliorer la qualité des examens de pays, y compris à la possibilité de documents d'orientation supplémentaires et de formation des examinateurs. Envisager également d'accroître les ressources dont dispose l'ONU DC pour encadrer le processus d'examen. Les rapports thématiques pourraient être plus utiles s'ils employaient des exemples plus spécifiques, y compris la mention des noms de pays.
- L'ONU DC et le Groupe d'examen de l'application devraient mettre au point des moyens de permettre aux pays d'apprendre davantage par l'échange de leurs expériences des examens et de l'application de la convention. Cela pourrait être fait dans le cadre du Groupe d'examen de l'application, et même facilité en organisant des groupes volontaires de gouvernements, région par région ou autour de problématiques d'intérêt commun.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Informe de Avances 2013

Resumen ejecutivo

Este documento de Transparency International es el resumen ejecutivo de “*Convención de la ONU contra la Corrupción - Informe de Avances 2013*”. Con este se busca realizar aportes útiles a los debates durante la 5.^a Conferencia de Estados Parte (CoSP, por sus siglas en inglés) que contribuyan a mejorar el proceso de evaluación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Transparency International prevé preparar otros informes de avance en el período previo a cada CoSP. Los futuros informes se enfocarán en el estado de implementación de la Convención, una vez que haya mayor información disponible al respecto.

I. Introducción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el tratado emblemático contra la corrupción adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2003. Es el instrumento clave para combatir la corrupción a nivel mundial. Las negociaciones para la adopción de este tratado integral y su ratificación por 168 países representan uno de los logros más significativos en materia anticorrupción, que ofrece una “respuesta global a un problema global”.¹³

Transparency International ha apoyado activamente la Convención desde el inicio, a partir de las negociaciones en Viena entre 2001 y 2003, y también participó en la conferencia para su firma que tuvo lugar en Mérida, México, en 2003. Transparency International ha resaltado en todo momento la necesidad de establecer un sistema de monitoreo para asegurar la implementación efectiva de la Convención por los gobiernos, y desempeñó un rol de liderazgo durante los seis años que culminaron con la adopción de un mecanismo de monitoreo durante la 3.^a CoSP en Doha en 2009. Transparency International y sus capítulos nacionales (CN) han seguido de cerca el proceso de revisión de la aplicación de la Convención desde que comenzó a aplicarse en 2010 y han publicado informes de evaluación durante los tres primeros años de examen.¹⁴

El proceso de examen de la aplicación de la Convención implica los tres pasos siguientes: (1) el país objeto de examen elabora un informe de autoevaluación completando una lista de verificación; (2) el informe de autoevaluación es analizado por especialistas de dos países examinadores, incluida una visita al país cuando así lo solicite el país objeto de examen; y (3) los examinadores producen un informe final sobre el examen de país, cuyo contenido aprueba el país examinado.¹⁵

¹³ Ver Centro de Recursos Anticorrupción de U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre), “UNCAC in a Nutshell”, disponible en: www.u4.no/publications/uncac.../3025.

¹⁴ Ver www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports.

¹⁵ Ver Centro de Recursos Anticorrupción de U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre), “The Role of Civil Society in the UNCAC Review Process”, disponible en: www.u4.no/.../the-role...uncac-review.../3070.

Es importante reconocer que el Mecanismo de Monitoreo de la Implementación deberá dar respuesta a desafíos considerablemente superiores a los asociados con otros tratados contra la corrupción. Esto se debe al alcance sumamente amplio de la Convención y a que los países que la adoptaron a nivel mundial presentan profundas diferencias en lo que respecta a sus sistemas políticos y jurídicos. Si bien son encomiables los logros conseguidos en tres años, el proceso aún se encuentra en evolución. Evaluar entre 30 y 40 países cada año, y a la vez asimilar las lecciones aprendidas, es una tarea sumamente difícil.

II. Organización y metodología

El presente informe se elaboró a partir de datos sobre el proceso de monitoreo obtenidos de las respuestas que dieron organizaciones no gubernamentales (ONG) a un cuestionario que preguntaba sobre sus experiencias con el proceso de examen en 60 de los 69 países durante los dos primeros años¹⁶

El informe también se basa en conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de monitoreo de la Convención contenidas en diversos informes paralelos publicados por ONG. Asimismo, se mantuvieron diálogos informales con actores que intervienen en los exámenes de país.

La investigación con respecto a los resultados del proceso de evaluación toma como base los informes finales de evaluación de los países, resúmenes ejecutivos, autoevaluaciones, informes temáticos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) e informes sobre necesidades de asistencia técnica.

III. Principales conclusiones y recomendaciones

A tres años de iniciarse, el Mecanismo de Monitoreo de la Implementación de la Convención ha tenido un comienzo prometedor, aunque con ciertas disparidades, que admite mejoras en varios aspectos clave:

Ratificación

La ratificación de la Convención por 168 países es un paso notable. Resulta alarmante que dos de los principales exportadores mundiales, Alemania y Japón, aún no la hayan ratificado. Son los únicos países del G20 que no han cumplido su compromiso¹⁷ en este sentido.

Recomendación:

- Alemania y Japón, al igual que otros países que aún no han ratificado la Convención, deberían hacerlo sin demora.

¹⁶ También se obtuvieron datos adicionales de 26 ONG en países examinados en el tercer año del proceso de examen, pero esta información no es concluyente debido a demoras en el cronograma de examen.

¹⁷ Ver www.g20.org/load/781360452.

Acciones de seguimiento a los informes de país

No se ha establecido ningún proceso de seguimiento con respecto a la implementación por parte de los gobiernos de las recomendaciones formuladas en los exámenes de país. Si no se realiza un seguimiento a tiempo, no será posible asegurar que las recomendaciones se apliquen y el propio objetivo del proceso de revisión se verá frustrado.

Recomendaciones:

- La 5.^a CoSP debería instar a los estados parte a formular planes de acción nacionales para implementar las recomendaciones incluidas en los informes de evaluación de los países.
- Se deberían completar planes de acción en los seis meses posteriores a la publicación del resumen ejecutivo. Tales planes deberían enviarse a ONUDD, a los dos países designados para el examen de pares y al Grupo de Monitoreo de la Implementación, y publicarse en el sitio web de ONUDD. Cuando corresponda, los planes de acción deberían incluir información sobre la asistencia técnica que resulta necesaria.

Terminar con las demoras del proceso

El proceso de monitoreo se encuentra considerablemente demorado, y aún hay 120 exámenes de país que deberán ser completados en los dos años que quedan del primer ciclo de revisión. Se han mencionado diversos problemas en el ámbito de los países como justificación de estas demoras, según los diálogos mantenidos con los evaluadores. (No sabemos cuántas evaluaciones de país están próximas a concluir ni si la meta de completar el primer ciclo de en 2014 aún es viable).

ONUDD ha conformado un equipo de especialistas altamente calificados para gestionar el proceso de monitoreo de la implementación y brindar asistencia a los gobiernos que realizan evaluaciones de pares. Sin embargo, las demoras en el proceso de examen y otras cuestiones que se exponen a continuación sugieren que la Secretaría de ONUDD deberá intensificar la asistencia para poder superar estos problemas.

Recomendaciones:

- En función de lo establecido en el informe de ONUDD sobre el estado de las evaluaciones de países, la 5.^a CoSP debería realizar acciones concretas para resolver las demoras que existen actualmente. Tales acciones deben contribuir a agilizar la conclusión del proceso para aquellos exámenes de país que están atrasados y, en lo posible, propiciar medidas más amplias y sistémicas para acelerar el proceso de examen.
- Aumentar los recursos de ONUDD para permitir que la Secretaría brinde asistencia adecuada a las evaluaciones de país.

Aumentar la transparencia

Hasta septiembre de 2013, se habían completado y publicado 45 resúmenes ejecutivos en la sección de países del sitio web de ONUDD. Solamente se han publicado 17 informes finales de país y 16 informes de autoevaluación.¹⁸

- Los resúmenes ejecutivos publicados por ONUDD tienen carácter informativo, pero la escasa cantidad de informes finales de país publicados obstaculiza la posibilidad de evaluar la exactitud de dichos resúmenes.
- La publicación de informes de autoevaluación e informes finales de país no es obligatoria pero ha sido autorizada por algunos estados parte que participan de manera voluntaria.

Recomendaciones:

- Hacer públicos los informes finales de país y los informes gubernamentales de autoevaluación en la página web de ONUDD y también publicarlos en sitios web nacionales.
- ONUDD debería motivar a todos los gobiernos a que hagan públicos sus informes finales y dar así un paso positivo para que el público conozca mejor el proceso de monitoreo y la propia Convención.

Asegurar visitas de país y fortalecer la participación de las ONG

Resulta sumamente positivo que la mayoría de los gobiernos hayan permitido las visitas de país y no hayan optado por la alternativa menos eficaz de realizar una evaluación de país solo en base a la documentación disponible. A partir de información aportada por diversas ONG, Transparency International pudo determinar que en casi el 90 por ciento de los 60 países encuestados los gobiernos habían aceptado permitir las visitas de país.

En los casos en que se efectuaron visitas a los países, hubo una amplia participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) en las mismas, aunque en algunos casos hubo ciertos obstáculos a su intervención.

Recomendaciones:

- Las visitas de país se han convertido en la norma, que debería ser cumplida por todos los países sometidos a examen.
- Los gobiernos deberían consultar a las ONG durante el proceso de autoevaluación.
- Los equipos a cargo de la evaluación deberían consultar a diversas ONG durante las visitas a los países, a fin de que el examen adquiera carácter creíble y participativo.
- Se debería ampliar la accesibilidad y la calidad de la información que se publica con respecto al proceso de evaluación (incluida aquella sobre el punto de enlace y el cronograma).

¹⁸ Tanto en la página web de ONUDD como en sitios web de los países.

Reconocimiento a las ONG como observadoras

Las normas sobre la condición de observadoras que corresponde a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el Grupo de Monitoreo de la Implementación (IRG, por sus siglas en inglés) y otros organismos subsidiarios creados en virtud del artículo 63 de la Convención no están siendo respetadas. Se ha negado a algunas ONG la posibilidad de participar como observadoras del IRG y los Grupos de Trabajo Intergubernamentales sobre Recuperación de Activos y Prevención. Esta exclusión responde a objeciones injustificadas esgrimidas por unos pocos gobiernos. ONUDD organizó sesiones informativas con ONG para analizar los resultados del proceso de examen durante las reuniones del IRG de junio de 2012 y 2013. Estas sesiones informativas ofrecieron el marco para intercambios fructíferos, pero no constituyen sustitutos adecuados del pleno reconocimiento del carácter de observadoras a las ONG.

Recomendación:

- Es momento de avanzar más allá de acciones a medias. La condición de observadoras de las ONG debe ser respetada en el IRG, los Grupos de Trabajo Intergubernamentales sobre Recuperación de Activos y Prevención y en cualquier otro grupo de esa naturaleza que se cree en el futuro.

Asistencia técnica

Las evaluaciones de países en muchos casos han mostrado claramente que los gobiernos necesitan asistencia técnica para cumplir con la Convención. ONUDD y algunos gobiernos han prestado cierto grado de asistencia. No obstante, la asistencia técnica disponible resulta insuficiente para responder adecuadamente a la demanda.

Asimismo, la información disponible indica que las organizaciones no gubernamentales no intervienen en el diseño y la ejecución de programas de asistencia técnica. Transparency International cuenta con capítulos nacionales en muchos de los países que solicitan asistencia técnica, así como en prácticamente todos los países que están en condiciones de brindarla. Esto puede contribuir a facilitar la definición de acuerdos efectivos sobre asistencia técnica.

Recomendaciones:

- Los estados parte que han solicitado asistencia técnica deberían incluir información sobre su ejecución como parte del plan de acción que adopten.
- Las organizaciones no gubernamentales con experiencia en áreas identificadas como necesarias de asistencia técnica deberían ser convocadas para participar en el desarrollo y, cuando corresponda, la ejecución de programas de asistencia técnica.

Producto de la evaluación

El estudio efectuado por Transparency International sugiere que la calidad de los informes finales de países varía considerablemente. Esta situación es inevitable durante los primeros años de un proceso complejo que abarca a países con sistemas jurídicos sumamente diversos y que emplea distintos revisores inter pares para cada

examen de país. A menudo las recomendaciones se expresan en términos muy generales que no aportan orientación útil a los gobiernos.

Los informes temáticos de ONUDD ofrecen una herramienta esencial para fortalecer la calidad y la coherencia de las evaluaciones de países, pero no aprovechan plenamente su potencial para brindar orientación debido a los ejemplos sumamente generales utilizados y la ausencia de referencias a países identificados por su nombre.

Recomendaciones:

- Evaluar modalidades para mejorar la calidad de las evaluaciones de país, incluida la posibilidad de aportar materiales guía adicionales y ampliar la capacitación para los examinadores, y asegurar mayores recursos para que ONUDD pueda brindar asistencia al proceso de evaluación. La orientación aportada por los informes temáticos podría ser de mayor utilidad si se emplearan ejemplos más específicos, incluida la mención de los países por su nombre.
- ONUDD y el Grupo de Revisión de la Implementación deberían identificar modos en que los países puedan extraer más lecciones aprendidas del intercambio de experiencias sobre examen y aplicación. Esto podría ser impulsado desde el Grupo de Revisión de la Implementación y también se vería favorecido mediante la organización de grupos de gobiernos voluntarios a nivel regional, o según temas de interés común.