



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

Distr. general
31 de marzo de 2015
Español
Original: inglés

Grupo de Examen de la Aplicación

Sexto período de sesiones

Viena, 1 a 5 de junio de 2015

Tema 3 del programa provisional*

Funcionamiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Evaluación del funcionamiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En sus resoluciones 1/1, 2/1 y 3/1, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recordó el artículo 63 de ese instrumento, en particular su párrafo 7, de conformidad con el cual la Conferencia establecería, si lo considerara necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la Convención. En su resolución 3/1, la Conferencia aprobó los términos de referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los objetivos del proceso de examen figuran en la sección IV de los términos de referencia y entre ellos se encuentra la promoción de la finalidad de la Convención, así como la presentación de información sobre su aplicación.

2. La Conferencia instituyó el Grupo de Examen de la Aplicación como grupo intergubernamental de composición abierta integrado por Estados partes, que opera bajo la autoridad de la propia Conferencia, a la que rinde informes. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 44 de los términos de referencia, las funciones del Grupo son tener una visión general del proceso de examen para determinar los problemas y las buenas prácticas y examinar las necesidades de asistencia técnica para asegurar la

* CAC/COSP/IRG/2015/1.



aplicación eficaz de la Convención. Los informes temáticos sobre la aplicación sirven de base a la labor analítica del Grupo.

3. A fin de ayudar al Grupo a desempeñar sus funciones, se preparó documentación sobre la marcha de los exámenes de los países para todos los períodos de sesiones del Grupo, y se presentó verbalmente información actualizada sobre la cuestión. Además, se presentaron a la Conferencia, en sus períodos de sesiones cuarto y quinto, informes refundidos en los que se exponían las actividades realizadas por el Grupo, las medidas para mejorar el funcionamiento del Mecanismo y las prácticas de reciente aparición relacionadas con las características de los exámenes de los países. También se proporcionó a la Conferencia, en su quinto período de sesiones, un documento de antecedentes sobre los efectos de la labor del Mecanismo¹.

4. La Conferencia, en su decisión 5/1, decidió que el Grupo debería comenzar prontamente a reunir información pertinente, con el apoyo de la secretaría, y a analizarla para facilitar la evaluación del funcionamiento del Mecanismo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 48 de los términos de referencia, cuando hubiera finalizado el primer ciclo de examen, y que el Grupo debería incluir en el programa de sus futuros períodos de sesiones un tema que permitiera examinar esa información. La secretaría invitó a los Estados a que presentaran comunicaciones en aplicación de dicha decisión antes de los períodos de sesiones quinto y sexto del Grupo y de la continuación de su quinto período de sesiones. Las respuestas recibidas se recopilaron en los documentos de sesión CAC/COSP/IRG/2014/CRP.2 y CAC/COSP/IRG/2015/CRP.5². En esas comunicaciones figuraban observaciones sobre temas intersectoriales, así como sobre características específicas del proceso de examen de los países.

5. Una vez que el Grupo hubiera examinado el tema en su quinto período de sesiones y en la continuación de este, la secretaría habría de preparar un documento refundido en que se recogieran las enseñanzas extraídas y se aportaran ideas y sugerencias sobre las mejoras que podrían introducirse, sobre la base de sus propias experiencias y del análisis de las propuestas presentadas por los Estados, para examinarlo en su sexto período de sesiones.

II. Evaluación del funcionamiento del Mecanismo

A. Resultado del proceso de examen de los países

6. A partir de la continuación del segundo período de sesiones del Grupo, se elaboraron y distribuyeron informes temáticos sobre la aplicación de los dos

¹ CAC/COSP/2011/5, CAC/COSP/2011/8, CAC/COSP/2013/13, CAC/COSP/2013/14 y CAC/COSP/2013/16. En esos documentos, así como en los informes ordinarios sobre la marcha de los trabajos presentados al Grupo, se resaltan las enseñanzas extraídas y las medidas prácticas adoptadas para mejorar la labor del Mecanismo.

² Los siguientes Estados partes presentaron comunicaciones en respuesta a una nota verbal enviada después de la continuación del quinto período de sesiones del Grupo: Bélgica, Brasil, China, Egipto, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Guatemala y Marruecos. También se hace referencia a un documento de trabajo presentado por Suiza durante la continuación del quinto período de sesiones del Grupo (CAC/COSP/IRG/2014/CRP.16).

capítulos que habían sido objeto de examen en el primer ciclo, así como adiciones regionales suplementarias. A medida que aumentó la cifra de informes terminados relativos a los exámenes de los países, estos se actualizaron y perfeccionaron a fin de reseñar las tendencias en materia de aplicación e información adicional, de conformidad con las directrices proporcionadas por el Grupo. Asimismo, en su tercer período de sesiones el Grupo aprobó una plantilla de los resúmenes, con el objeto de que la información presentada fuera más uniforme. En el quinto período de sesiones de la Conferencia se distribuyó un documento de sesión con información más detallada sobre la aplicación, y para el quinto período de sesiones del Grupo se preparó un documento en que se analizaban las recomendaciones que se habían formulado en los informes sobre los exámenes de los países.

7. Teniendo presentes los principios rectores y las características del Mecanismo, en particular el hecho de ayudar a los Estados a aplicar la Convención de manera eficaz y a determinar las dificultades y las buenas prácticas con respecto a esa aplicación, la preparación de análisis y de información sobre la aplicación constituyó un rasgo esencial de las consideraciones relativas a la preparación y la mejora de esos documentos.

8. Entre las propuestas relativas a los aspectos sustantivos y los resultados del proceso de examen, un Estado subrayó que debía incluirse más jurisprudencia en los resúmenes en lugar de tanta información estadística. Algunos Estados observaron que en el segundo ciclo debía hacerse una distinción clara entre las disposiciones obligatorias y no obligatorias de la Convención. Un Estado expuso su opinión de que había que reducir el número de artículos que habían de examinarse en el segundo ciclo y se mostró preocupado porque la amplitud y la variedad de los artículos abarcados en el segundo ciclo podían exigir una gran inversión en dinero y tiempo, pero los resultados podían ser superficiales. Otro Estado recaló que en las recomendaciones formuladas en el informe se debía velar por que las medidas de seguimiento apropiadas fueran viables. Asimismo, un Estado sugirió que, dada la importancia de la cooperación internacional para la aplicación de la Convención, podría resultar útil que se siguiera reuniendo información sobre el tema, junto con debates sobre aspectos concretos.

9. Por lo que respecta a la finalización del primer ciclo, varios Estados declararon que se requeriría un producto final del ciclo. Para el sexto período de sesiones de la Conferencia, la secretaría estaba preparando un producto analítico en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, atendiendo a las conclusiones temáticas del proceso de examen. Algunos Estados propusieron que se preparase para su examen una recopilación o un análisis de las recomendaciones no vinculantes, las directrices de aplicación o las observaciones principales de los exámenes de los países. Debían tenerse en cuenta las buenas prácticas, así como los problemas hallados y las esferas de interés en materia de asistencia técnica y cooperación internacional.

10. Varios Estados destacaron la importancia de dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones que figuraban en los informes sobre los países y en los resúmenes. A ese respecto se señaló la elaboración de planes de acción nacionales, posiblemente dotados de un programa de trabajo para su ejecución. Se formularon varias propuestas para estructurar la presentación de informes sobre el seguimiento de la aplicación de las observaciones, como breves exposiciones orales al Grupo o la presentación de información a la secretaría sobre la aplicación de las

observaciones. Un Estado hizo referencia a las experiencias regionales respecto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Se señaló que en el segundo ciclo debía seguirse examinando la aplicación de las observaciones del primer ciclo. Un Estado planteó que se estudiara la posibilidad de organizar seminarios temáticos a nivel regional sobre el resultado del primer ciclo.

11. Muchos Estados habían informado al Grupo sobre sus medidas nacionales de aplicación y habían proporcionado información actualizada sobre los progresos logrados durante el examen y después de este. Varios de ellos señalaron que el proceso de examen del país había servido de catalizador respecto de las medidas nacionales de reforma para combatir la corrupción. Del mismo modo, el número de ratificaciones y adhesiones había aumentado considerablemente tras la implantación del Mecanismo y varios nuevos Estados partes informaron acerca de los beneficios de someterse al proceso de examen. Uno de los resultados fundamentales de los Estados que participaban en el proceso era la oportunidad de adoptar medidas o mecanismos nacionales de coordinación relativos a la lucha contra la corrupción o de mejorar los existentes. A ese respecto se señalaron el papel y las funciones de los coordinadores, se trate de personas o de organismos. En los períodos de sesiones del Grupo, algunos Estados informaron de que la coordinación nacional también era fundamental en la aplicación de los resultados y las observaciones de los informes sobre los exámenes de los países. Un resultado adicional positivo de los exámenes de los países había sido la creación o el fortalecimiento de los sistemas nacionales de reunión de datos y estadísticas.

12. Con objeto de reunir información de forma más sistemática sobre la aplicación de las observaciones contenidas en los informes sobre los exámenes de los países y los resúmenes, la secretaría invitó a los Estados mediante nota verbal a que le presentaran información sobre las medidas adoptadas a ese respecto. También se invitó a los Estados a que presentaran información sobre los efectos de su participación en la labor del Mecanismo, por ejemplo sobre las buenas prácticas intercambiadas durante el proceso de examen.

B. Asistencia técnica

13. En su resolución 3/1, la Conferencia decidió que el Grupo de Examen de la Aplicación se encargara de recapitular y proseguir la labor realizada anteriormente por el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Asistencia Técnica. Inicialmente, el análisis de las necesidades de asistencia técnica se basaba en las respuestas a la lista amplia de verificación para la autoevaluación; sin embargo, a medida que concluía la elaboración del número cada vez mayor de informes sobre el examen de los países, el análisis de las necesidades de asistencia técnica se basaba en esos informes y proporcionaba una visión más exacta de las necesidades determinadas para la aplicación de los capítulos objeto de examen.

14. La Conferencia, en su resolución 4/1, recomendó a los Estados partes que indicaran sus necesidades de asistencia técnica, de preferencia estableciendo un orden de prioridades y relacionándolas con la aplicación de las disposiciones de la

Convención examinadas durante un ciclo de examen determinado, y decidió que el Grupo examinara, sobre la base del resultado del proceso de examen y en consonancia con los términos de referencia del Mecanismo, esferas prioritarias para la prestación de asistencia técnica, así como información consolidada sobre las tendencias de la asistencia técnica requerida y prestada. La información reunida mediante los informes sobre el examen de los países ofreció una primera visión general de las necesidades de asistencia técnica en relación con los problemas relativos a la aplicación mencionados en los informes temáticos³. Eso permitió a la comunidad de proveedores de asistencia técnica, incluida la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), detectar oportunidades para preparar instrumentos y servicios de asistencia técnica de interés para un gran número de Estados. Si bien en esa documentación se aportó información sobre esas necesidades y su correspondiente análisis, quedaron por tratar varias cuestiones relativas al seguimiento y a la prestación de asistencia técnica como resultado de los exámenes. Asimismo, debía debatirse acerca de los tipos y categorías de necesidades de asistencia técnica que debían incorporarse en la amplia lista de verificación para la autoevaluación en relación con los dos capítulos objeto de examen en el segundo ciclo.

15. En sus comunicaciones, varios Estados resaltaron que era necesario prestar asistencia técnica a los Estados que lo solicitaran una vez concluida la autoevaluación. Durante los debates celebrados en la continuación del quinto período de sesiones, varios Estados acogieron con beneplácito la asistencia técnica y las actividades de fortalecimiento de la capacidad proporcionadas por la UNODC y otros asociados. Un Estado informó de que como resultado del proceso de examen de su país, uno de los Estados examinadores había prestado cooperación técnica. También se señaló la utilidad de la práctica de convocar reuniones de donantes o celebrar debates específicos sobre la asistencia técnica durante el diálogo directo. Un Estado mencionó que la asistencia técnica que se prestaba como resultado de los exámenes de los países era reducida y sugirió a los proveedores de esa asistencia que alentaran a los Estados a incorporar el proceso de examen en el conjunto de sus medidas de lucha contra la corrupción y velaran por que se hiciera un seguimiento sobre la forma en que se atendían las necesidades determinadas mediante el diálogo.

16. Varios Estados sugirieron que se elaboraran planes de acción para mejorar la prestación de asistencia técnica. Asimismo, se resaltó que la detección de buenas prácticas, así como la participación en el proceso de examen, habían dado lugar a una nueva generación de proveedores de asistencia técnica no tradicionales, fundamentalmente países en desarrollo y países con economías en transición, que a menudo ofrecían soluciones que podían adaptarse mejor a los sistemas y la capacidad de los beneficiarios de la asistencia técnica. Dos Estados indicaron su preferencia por que se facilitara más información sobre necesidades concretas de asistencia técnica y se debatiera más sobre esas necesidades en el marco del Grupo. En la nota verbal a la que se hace referencia en el párrafo 12 del presente documento también se invitó a los Estados a que proporcionaran información sobre la asistencia técnica prestada por medio del examen del país.

³ CAC/COSP/IRG/2014/3.

C. Lista amplia de verificación para la autoevaluación

17. En virtud del respaldo que la Conferencia dio en su tercer período de sesiones, y de conformidad con lo dispuesto en los términos de referencia del Mecanismo, todos los Estados partes objeto de examen debían utilizar la lista amplia de verificación para la autoevaluación como primer paso del proceso de examen. Aprovechando la experiencia adquirida durante los exámenes de los países, así como las observaciones formuladas por varios Estados partes en el curso del primer año de exámenes, se elaboró una versión actualizada del programa informático para solucionar problemas técnicos y aumentar, de ese modo, la facilidad de uso y la eficacia de ese programa. La versión actualizada del programa informático facilitó la recopilación de los informes de autoevaluación, así como el análisis por los expertos gubernamentales. Las modificaciones consistieron en racionalizar la serie de preguntas, a fin de evitar las duplicaciones, y varias preguntas genéricas de la lista de verificación para la autoevaluación se reformularon y adaptaron mejor a los requisitos específicos de las disposiciones objeto de examen. Además, las preguntas relativas a la asistencia técnica se trasladaron del nivel de los párrafos al nivel de los artículos, con lo que se evitó la repetición de necesidades idénticas en materia de asistencia técnica para la aplicación de los diversos párrafos de un determinado artículo, pero se mantuvo la posibilidad de indicar esas necesidades específicas.

18. A fin de mejorar la amplia lista de verificación para la autoevaluación correspondiente al segundo ciclo del Mecanismo, la secretaría solicitó a los Estados partes que formularan observaciones sobre un proyecto de la serie de preguntas y la estructura temática propuesta de la lista de verificación revisada para la autoevaluación a efectos de examinar los capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos) de la Convención (CAC/COSP/2013/3) y un proyecto para deliberar sobre la lista de verificación revisada para la autoevaluación a los efectos de examinar los capítulos II y V correspondientes al segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación (CAC/COSP/2013/CRP.6). Las respuestas recibidas con respecto a las circulares informativas conexas se recopilaron en el documento de sesión CAC/COSP/IRG/2014/CRP.1 para que el Grupo las examinara en su quinto período de sesiones. Varios Estados reiteraron sus observaciones o formularon otras durante el quinto período de sesiones del Grupo y su continuación.

19. A fin de que el Grupo pudiera examinar en su sexto período de sesiones una versión actualizada de la lista amplia de verificación para la autoevaluación en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, en la continuación de su quinto período de sesiones pidió a la secretaría que siguiera recabando y reuniendo las observaciones y respuestas de los Estados sobre el proyecto de lista de verificación.

20. En respuesta a esa petición, la secretaría incorporó las observaciones recibidas en el proyecto para deliberar sobre la lista revisada de verificación para examinar los capítulos II y V correspondientes al segundo ciclo del Mecanismo. Posteriormente, el borrador actualizado volvió a distribuirse para seguir recabando observaciones y las respuestas recibidas con respecto a la circular informativa se presentaron en el documento CAC/COSP/IRG/2015/CRP.5⁴.

⁴ Los siguientes Estados partes remitieron observaciones sobre la versión actualizada de la lista de verificación para la autoevaluación: Armenia, Australia, Bélgica, Brasil, China, Egipto,

21. Varios Estados mostraron su satisfacción con la racionalización de la lista para la autoevaluación y señalaron que preferían que se refundieran más párrafos para aprovechar las sinergias de la lista, pero un Estado expresó que prefería que se mantuviera la formulación de las preguntas como en el primer ciclo.
22. Respecto de los recuadros orientativos introducidos en la lista de verificación para la autoevaluación, varios Estados acogieron con beneplácito las modificaciones hechas en la lista para resaltar que se trataba de recomendaciones únicamente. Un Estado indicó que las orientaciones relativas al capítulo II eran demasiado detalladas, mientras que las relativas al capítulo V resultaban insuficientes.
23. Un Estado manifestó que prefería que se introdujera una distinción clara entre los distintos niveles de obligatoriedad previstos en la Convención, mientras que algunos Estados sugirieron que se redujera el número de artículos que debían examinarse. Además, varios Estados expresaron que preferían que se añadieran preguntas sobre buenas prácticas en la lista de verificación para la autoevaluación. Algunos Estados señalaron que, en el futuro, el proyecto de lista de verificación para la autoevaluación debía estar disponible en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.
24. Tras recibir esas respuestas, la secretaría incorporó las observaciones en el proyecto de lista de verificación para la autoevaluación, que figura en el documento CAC/COSP/IRG/2015/CRP.1, disponible en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

D. Cuestiones de procedimiento y financiación

25. Los Estados convinieron en que, en general, el Mecanismo de Examen de la Aplicación había funcionado bien en su primer ciclo y se habían respetado los principios rectores y las características del Mecanismo. Algunos Estados pusieron de relieve el carácter intergubernamental del Mecanismo y algunos Estados observaron que no era necesario modificar ni los términos de referencia ni las directrices.
26. Por lo que atañe a los aspectos de procedimiento, algunos Estados sugirieron que se utilizaran otras fórmulas más eficientes para determinar los pasos iniciales de los exámenes. Por ejemplo, la secretaría había revisado las listas de expertos gubernamentales publicadas en el sitio web de la UNODC para mejorar la eficiencia y había alentado a los Estados objeto de examen en un año determinado a que nombraran a sus coordinadores con prontitud. Por lo que respecta al sorteo, el Grupo ya había tomado varias medidas prácticas. Se sugirió que la Mesa realizara dicho sorteo antes de las sesiones del Grupo, a fin de ahorrarle tiempo en sus deliberaciones sobre otras cuestiones y de que pudieran celebrarse consultas. Además, se sugirió que la Mesa también pudiera realizar sorteos entre períodos de sesiones para mitigar los efectos de la posible falta de respuesta de los Estados⁵.

Estados Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Guatemala, Israel, Italia, Jamaica, Marruecos, México, Panamá, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Serbia y Yemen.

⁵ En su resolución 4/1, la Conferencia hizo suya la práctica seguida por el Grupo de Examen de la Aplicación en las cuestiones de procedimiento derivadas de los sorteos. La secretaría preparó

27. Muchos Estados resaltaron cuestiones relativas a los plazos indicativos. Como medidas para evitar demoras en el proceso de examen, algunos Estados propusieron que se nombrara oportunamente a los coordinadores, que toda la documentación auxiliar se presentara puntualmente y que los Estados prepararan la autoevaluación antes de ser seleccionados como objeto de examen. Otros Estados recalcaron la importancia de que se terminaran los informes lo antes posible. Varios Estados señalaron la utilidad de mantener un diálogo directo en el proceso de examen de los países.

28. Se señaló que a veces se tardaba mucho en realizar las traducciones y que podía mejorarse su calidad. Un Estado sugirió que se redujera el volumen de los documentos que habían de traducirse. Las cuestiones lingüísticas planteaban problemas graves en un gran número de exámenes. La secretaría había tomado medidas para mejorar la puntualidad y la calidad de las traducciones, pero debían adoptarse otras medidas, por ejemplo, evitar que haya varias rondas de traducción durante el proceso de examen de un país.

29. Algunos Estados expresaron la opinión de que las autoevaluaciones y los informes de los países deberían publicarse, y un Estado propuso que el proceso de examen se iniciara y anunciara oficialmente en los Estados y se hiciera pública la información de contacto de los coordinadores. Además, había que alentar el intercambio de información entre los Estados partes y los Estados podían solicitar a la secretaría que publicara sus autoevaluaciones e informes en la página del perfil del país del sitio web de la UNODC.

30. Varios Estados destacaron la importancia de que se respetaran los principios rectores y los términos de referencia del Mecanismo, su carácter intergubernamental y el carácter voluntario de las visitas a los países entendidas como fórmulas de diálogo directo, mientras que otros subrayaron la importancia de lograr que la sociedad civil y el sector privado participen en la labor relativa a los exámenes de los países y el Mecanismo.

31. Por lo que respecta a la financiación del Mecanismo, varios Estados indicaron que preferían el actual modelo de financiación mixta, que consideraban vital para asegurar la sostenibilidad del Mecanismo; otros declararon que el Mecanismo debía financiarse íntegramente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para asegurar su imparcialidad. La secretaría había procurado adoptar medidas para ahorrar gastos y, de ese modo, aumentar la eficacia del Mecanismo conservando, al mismo tiempo, la calidad del proceso de examen, y proporcionaba en forma periódica información sobre los recursos y gastos al Grupo y a la Conferencia de los Estados Partes.

III. Cuestiones que se examinarán ulteriormente

32. El Grupo tal vez desee estudiar la posibilidad de recomendar que la Conferencia, en su sexto período de sesiones, apoye la utilización de la lista amplia de verificación para la autoevaluación, en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, para los exámenes del segundo ciclo.

una recopilación de requisitos de procedimiento y de la práctica en materia de sorteos para presentarla a la Conferencia en su quinto período de sesiones (CAC/COSP/2013/16).

33. El Grupo tal vez desee, asimismo, estudiar la posibilidad de solicitar a la secretaría que siga reuniendo información pertinente para facilitar la evaluación del funcionamiento del Mecanismo y que prepare un documento actualizado y consolidado para el sexto período de sesiones del Grupo.

34. El Grupo tal vez desee formular propuestas y recomendaciones para que la Conferencia las examine en relación con la realización de los exámenes en los ciclos primero y segundo.
