

20 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

**Conferencia de las Partes en la Convención
de las Naciones Unidas contra la Delincuencia
Organizada Transnacional**

Quinto período de sesiones

Viena, 18 a 22 de octubre de 2010

Tema 3 del programa provisional*

**Estudio de posibles mecanismos para examinar
la aplicación de la Convención y sus Protocolos**

**Informe sobre la marcha de los trabajos y las enseñanzas
extraídas del programa piloto de examen de la aplicación
de la Convención de las Naciones Unidas contra la
Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

Informe de la Secretaría

I. Introducción

1. El mandato de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional consiste, entre otras cosas, en fomentar y examinar la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹. De conformidad con el artículo 32, párrafo 3 de la Convención, la Conferencia concertará mecanismos con miras a lograr sus objetivos, incluido el de examinar periódicamente la aplicación de la Convención.

2. En su decisión 4/1, la Conferencia expresó su preocupación por las deficiencias persistentes en la aplicación de la Convención y sus Protocolos, y estimó que era necesario estudiar opciones relativas a un mecanismo apropiado y eficaz que prestara asistencia a la Conferencia en el examen de la aplicación de la Convención y sus Protocolos.

* CTOC/COP/2010/1.

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.



3. Por ello, en esa decisión la Conferencia pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que convocara por lo menos una reunión intergubernamental de expertos que debería presentarle, en su quinto período de sesiones, un informe sobre los mecanismos que procederían para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos. De conformidad con ello, el 30 de septiembre de 2009 se celebró en Viena una reunión de expertos y, a petición de estos, se celebró una segunda reunión en Viena los días 25 y 26 de enero de 2010. Los expertos acordaron un conjunto de recomendaciones, que figuran en el informe de la segunda reunión (CTOC/COP/EG.1/2010/3). En particular, los expertos recomendaron que la Conferencia estableciera un grupo de trabajo de composición abierta sobre la aplicación de la Convención y sus Protocolos con miras a estudiar opciones relativas a un mecanismo apropiado y eficaz que le prestara asistencia en el examen de la aplicación de la Convención y sus Protocolos. También se observó que los Estados parte interesados podrían estudiar, junto con la Secretaría y en función de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, los medios y arbitrios para examinar su aplicación de la Convención y sus Protocolos.

4. Tras la segunda reunión de expertos se estableció el programa piloto para examinar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con el objetivo de ayudar a los Estados parte interesados a emprender una evaluación detallada de su cumplimiento de determinadas disposiciones de la Convención e intercambiar conocimientos especializados y prácticas óptimas en la aplicación de la Convención. El programa de examen pretende, además de lograr esos resultados sustantivos, servir de base para probar la viabilidad y las modalidades de un mecanismo de examen. Las enseñanzas extraídas y la experiencia adquirida durante el proyecto permitirán a la Conferencia adoptar decisiones más fundamentadas sobre el mecanismo de examen que desee establecer. El presente documento tiene por objeto proporcionar a la Conferencia información actualizada sobre la labor realizada hasta la fecha en el marco del programa piloto de examen.

II. Antecedentes y objetivos del programa piloto de examen

5. El programa piloto de examen se inició en virtud de una decisión de la Mesa ampliada de la Conferencia, adoptada durante el cuarto período de sesiones, el 30 de marzo de 2010. A petición de la Mesa, la Secretaría preparó en abril de 2010 una nota conceptual, y se invitó a los grupos regionales a que divulgaran información sobre el programa piloto de examen. Trece Estados voluntarios confirmaron su participación en el programa, mientras que muchos otros expresaron su interés en participar más adelante². El programa piloto de examen se estableció como proyecto de asistencia técnica financiado con recursos extrapresupuestarios. A fin de estudiar la viabilidad y las modalidades de un mecanismo de examen, en el programa se prevé que la UNODC preste asistencia a los Estados parte interesados para: a) hacer una evaluación detallada de su cumplimiento de determinadas disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional,

² Los 13 Estados voluntarios fueron: Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Indonesia, Italia, México, Nigeria, Perú, Rumania y Serbia.

y b) intercambiar conocimientos especializados y prácticas óptimas en la aplicación de la Convención.

6. Del 7 al 9 de julio de 2010 se celebró en Viena una primera reunión de interesados en el programa piloto, a la que asistieron coordinadores expertos de los Estados participantes en el programa piloto de examen y observadores de otros Estados interesados. Los expertos abordaron cuestiones sustantivas y de organización relativas al programa, incluida la metodología, el alcance del examen y las modalidades de ejecución. Decidieron que el mejor modo de poner a prueba posibles métodos de examen sería organizar el programa piloto en dos vías complementarias. Ambas empezarían con una autoevaluación de la aplicación por cada Estado de determinadas disposiciones de la Convención. No obstante, a partir de ahí, las vías seguirían modalidades diferentes, con objetivos también diferentes: la primera vía sería un examen por homólogos centrado en el país, en tanto que la segunda sería un examen por expertos con el objeto de analizar tendencias generales y formular recomendaciones generales.

7. En el presente informe se ofrece una visión general de la labor realizada hasta la fecha y de las experiencias de los Estados que participaron en las dos vías.

III. Primera vía: examen por homólogos

A. Etapas del proceso

8. La primera vía se basa en el modelo del examen por homólogos, en el que uno o más Estados parte en un instrumento internacional examinan la aplicación de ese instrumento estudiando la legislación y las prácticas del Estado examinado. Diez Estados decidieron participar en la primera vía, a saber: Chile, El Salvador, Filipinas, Indonesia, Italia, México, Nigeria, Perú, Rumania y Serbia.

9. En la reunión de interesados que se celebró en julio de 2010, los Estados que participaron en el programa piloto de examen optaron por las modalidades para la primera vía que se detallan a continuación. Los expertos que participarían en el proceso serían nombrados por los gobiernos, teniendo en cuenta sus esferas de especialización pertinentes. Durante la primera fase, los Estados participantes prepararían una autoevaluación de su aplicación de determinadas disposiciones de la Convención, utilizando para ello el programa informático de autoevaluación general creado por la UNODC (el programa para la encuesta general). El examen se centraría en varias disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a saber: el artículo 5, sobre la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado; el artículo 10, sobre la responsabilidad de las personas jurídicas; el artículo 12, párrafos 1 y 2, sobre el decomiso y la incautación; el artículo 16, párrafos 1, 3 a 5, y 10, sobre la extradición; y el artículo 18, párrafos 9 y 13, sobre la asistencia judicial recíproca.

10. Seguidamente, la autoevaluación sería objeto de un examen por expertos de dos Estados homólogos, uno de la misma región y uno de otra región. Esta disposición se adoptó en vista de las dificultades que planteaban los diferentes idiomas y ordenamientos jurídicos. Se decidió que la información examinada y los documentos preparados en el marco del programa piloto de examen serían confidenciales a menos que el Estado examinado decidiera lo contrario.

11. La siguiente fase del examen permitiría a los Estados entablar un diálogo activo para analizar la aplicación y aclarar toda cuestión pendiente. Los Estados se comunicarían por correo electrónico, por teléfono o bien organizando conferencias telefónicas o videoconferencias. En esta fase también se podrían hacer visitas, a discreción del Estado examinado y cuando procediera, a fin de comprender y analizar mejor la información proporcionada. El programa de visitas quedaría a criterio del Estado examinado. En particular, el Estado examinado podría decidir quién se reuniría con el equipo examinador (por ejemplo, representantes del gobierno, del poder judicial o de la sociedad civil).

12. La fase final del proceso sería la elaboración de un informe del país por parte de los Estados examinadores y la Secretaría. El proyecto de informe se daría a conocer al Estado examinado, que podría comentarlo antes de que se ultimara. Cuando así lo acordaran los Estados, los demás participantes también podrían formular recomendaciones para incluirlas en el informe definitivo del país. Además, se podría preparar, junto con la Secretaría, un plan con plazos establecidos para la prestación de asistencia técnica de seguimiento.

13. Durante todo este proceso la Secretaría actuaría como facilitadora. Comprobaría que las autoevaluaciones fueran completas y organizaría las comunicaciones entre los Estados participantes en la fase del diálogo activo. También ayudaría a redactar los informes de los países y, cuando procediera, a organizar las visitas a los países.

B. Situación de los exámenes y calendario

14. En el momento de prepararse el presente informe se estaban ultimando dos exámenes. Se habían realizado dos visitas a países (México y Serbia) y se estaban preparando otras tres. La mayoría de los exámenes restantes se encontraba en la fase del diálogo activo entre los Estados participantes. Se prevé seguir examinando los progresos alcanzados y las enseñanzas extraídas en la segunda reunión de interesados en el programa piloto, que se celebrará en Viena del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2010. Con arreglo a lo previsto, el programa piloto de examen terminará en 2011, año en que deberán haberse completado todos los exámenes, a menos que se decida ejecutar el programa en otros Estados interesados.

C. Opiniones recibidas de los Estados participantes

1. Autoevaluación

15. Los expertos que participaron en la primera vía del programa piloto de examen consideraron que el formato de la autoevaluación era adecuado para empezar el proceso de examen. Estimaron que la autoevaluación era un buen comienzo, pero subrayaron que, para que el examen fuera significativo, era esencial complementarla con otras medidas. También dijeron que era importante informar sobre prácticas óptimas y dar ejemplos prácticos de la aplicación y de las dificultades halladas, como se pedía en el programa informático para la encuesta general. Algunos participantes sugirieron que, además de completar la autoevaluación, se proporcionara información sobre las características y particularidades de los ordenamientos jurídicos de los Estados participantes.

16. En general, los Estados examinados reconocieron que la autoevaluación era un ejercicio útil que los ayudaba a entablar un diálogo y una coordinación interinstitucionales firmes en la lucha contra la delincuencia organizada. En particular, en varios casos la preparación de las autoevaluaciones, resultó ser una excelente manera de abrir un foro nacional para debatir el mejor modo de aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Algunos participantes la describieron como un ejercicio de introspección provechoso que había permitido descubrir las dificultades y las posibilidades de mejora.

17. Según los participantes, la mayor dificultad para completar las autoevaluaciones fue hallar a los expertos dotados de la combinación adecuada de aptitudes y experiencia que permitieran preparar una autoevaluación exhaustiva de la labor de un Estado en la lucha contra la delincuencia organizada. Se observó que las disposiciones que se debían examinar en el programa piloto abarcaban muchos tipos de conocimientos especializados. Por ello, se recomendó que se prestara asistencia financiera para permitir la participación de varios expertos por cada país participante, a fin de abarcar las diferentes cuestiones planteadas en el examen. Además, un Estado participante observó que había tenido problemas para instalar el programa informático para la encuesta general. Ese problema se podría solucionar fácilmente en el futuro si la Secretaría dispusiera del personal suficiente para prestar asistencia y, de ser necesario, capacitación para instalar y utilizar el programa.

2. Fase del diálogo activo y visitas a los países

18. Los Estados participantes consideraban el diálogo activo la parte más importante del proceso. Permitía a los profesionales intercambiar información adicional (sobre todo relacionada con el modo en que las disposiciones jurídicas se aplicaban en la práctica), debatir ciertos elementos del examen y comprender mejor el sistema vigente en el Estado examinado. Esta forma de intercambio también ayudó a establecer estrechas relaciones de trabajo entre los expertos de los diversos Estados participantes y aumentó la confianza entre las partes. Los expertos de los Estados tanto examinados como examinadores consideraron que los conocimientos de otros ordenamientos jurídicos que obtuvieron mediante este proceso fueron muy enriquecedores.

19. El intercambio de comunicaciones durante la fase de diálogo activo también resultó ser decisivo para preparar las visitas a los países. A este respecto, los participantes subrayaron la importancia de celebrar consultas, en forma de diálogo activo, con suficiente antelación a la visita al país. Las videoconferencias y conferencias telefónicas resultaron ser especialmente útiles para examinar cuestiones en mayor profundidad, y se recomendó dedicar el tiempo suficiente a esas comunicaciones. Los participantes también consideraron esencial que el diálogo activo incluyera a los profesionales que participarían en la visita al país.

20. Las vistas a los países se consideraron un elemento positivo y decisivo del programa piloto de examen y, en opinión de los participantes, añadieron mucho valor al proceso. Se consideraron el mejor modo de entender plenamente el marco institucional y jurídico del Estado examinado, así como su aplicación práctica de las disposiciones. También representaron una oportunidad de responder extensamente a preguntas que no se habían podido contestar detenidamente durante las conferencias telefónicas o videoconferencias.

21. Las dos visitas a los países que se habían realizado en el momento de preparar el presente informe resultaron ser una experiencia de aprendizaje mutuamente beneficiosa, en que los profesionales del equipo de examen se vieron expuestos a otros sistemas institucionales y jurídicos y obtuvieron información práctica acerca de la forma en que ciertos instrumentos de lucha contra la delincuencia organizada, como el decomiso, podían funcionar en la práctica. Un participante dijo que pensaba sugerir que su país emprendiera una reforma legislativa, basándose en lo que había podido aprender durante el examen.

22. Desde el punto de vista de los Estados examinados, las visitas a los países fueron una oportunidad de hacer participar a un gran número de expertos nacionales con una vasta experiencia en los distintos temas examinados, que no habían podido participar como coordinadores. De ese modo, estos expertos pudieron presentar los éxitos alcanzados y las dificultades encontradas en su trabajo, y permitieron al equipo de examen entender mejor la situación del país. Los Estados examinados destacaron que, según su parecer, el proceso había sido objetivo y útil. En especial, les complacía que los exámenes se centraran en el intercambio de prácticas óptimas y la comprensión de los éxitos y las dificultades a que se enfrentaban todos los Estados participantes para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

3. Dificultades halladas

23. Para los Estados participantes que se fijaron el objetivo de completar sus exámenes antes del quinto período de sesiones de la Conferencia, el mayor reto fue el escaso tiempo que habían acordado, porque, al parecer, la coordinación y las consultas internas les llevaron más tiempo de lo previsto. La segunda dificultad fue la necesidad de traducción e interpretación, en los casos en que los Estados examinadores y el Estado examinado no tenían los mismos idiomas oficiales. El establecimiento de contactos durante las visitas a los países se vio dificultado por barreras lingüísticas, que a veces limitaron la capacidad de importantes expertos de compartir sus conocimientos especializados. Algunos exámenes se vieron retrasados por la necesidad de traducir la legislación. Dado que uno de los elementos más sólidos del proceso de examen fue el diálogo activo entre los expertos de los Estados examinadores y el Estado examinado, los participantes estimaron que, en vista de los obstáculos lingüísticos, era necesario disponer de servicios de traducción e interpretación cuando fuera necesario, en particular en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Por último, las particularidades de ciertos ordenamientos jurídicos no siempre fueron fáciles de entender para los examinadores de Estados con tradiciones jurídicas diferentes.

4. Conclusiones preliminares

24. La mayoría de los participantes reconocieron que la Secretaría desempeñaba un papel esencial en el examen, proporcionando conocimientos especializados y velando por que todos los exámenes transcurrieran sin contratiempos, tanto en lo sustantivo como en lo práctico. Se recomendó que la Secretaría siguiera actuando de ese modo y suministrara más información de fondo sobre las particularidades de los ordenamientos jurídicos a fin de facilitar el entendimiento mutuo entre los Estados participantes.

25. En general, los participantes acogieron con satisfacción el programa piloto de examen como una oportunidad para que los Estados parte entablaran un diálogo profundo sobre la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, intercambiaran información en un entorno positivo de confianza mutua y compartieran experiencias y buenas prácticas. Gracias a esa confianza mutua se creó un ambiente caracterizado por un alto grado de transparencia, en el que se dio a los Estados examinadores la oportunidad de visitar infraestructuras altamente protegidas y reunirse con importantes encargados de formular políticas. El compromiso y la motivación de todos los profesionales participantes fueron decisivos para lograr esos excelentes resultados.

IV. Segunda vía: examen por expertos

A. Definición del método de la segunda vía: un foro de asistencia para la aplicación

26. Como se indicó anteriormente, la segunda vía consiste en un examen por expertos destinado a analizar las tendencias generales y formular recomendaciones generales. Tras la primera reunión del grupo de interesados en el programa piloto, celebrada en julio de 2010, cinco países voluntarios decidieron participar en la segunda vía del programa piloto de examen, a saber: Colombia, Estados Unidos de América, Francia, Indonesia y Rumania. Esos Estados decidieron que su examen se centraría en las siguientes disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional: el artículo 5, sobre la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado; el artículo 10, sobre la responsabilidad de las personas jurídicas; el artículo 16, párrafos 1, 3 a 5, y 10, sobre la extradición; y el artículo 18, párrafos 9 y 13, sobre la asistencia judicial recíproca.

27. En la reunión de julio de 2010 los Estados participantes examinaron y acordaron el siguiente procedimiento para la segunda vía: cada uno de ellos realizaría una autoevaluación, que se distribuiría a los demás Estados, junto con un documento sobre cuestiones temáticas preparado por la Secretaría. Tras examinar esos documentos, los expertos de los Estados participantes en la segunda vía se reunirían en Viena para tratar las cuestiones sustantivas surgidas de las autoevaluaciones y las primeras enseñanzas extraídas del programa piloto de examen.

28. Los Estados participantes en la segunda vía analizaron sus experiencias y opiniones en una reunión especial celebrada en Viena del 1 al 3 de septiembre de 2010. A continuación se resumen los resultados de esa reunión y las conclusiones preliminares del método del examen por expertos, a fin de contribuir al debate de la Conferencia sobre los posibles mecanismos para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos.

B. Evaluación del método de la segunda vía

29. En general, los participantes en la reunión de expertos destacaron el carácter informal y cooperativo de la segunda vía del proceso de examen. Estimaron que ese examen iba más allá de una simple evaluación de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, pues había permitido esclarecer diferentes opciones para la aplicación de los artículos seleccionados. Además, los participantes apreciaron las conversaciones prácticas, imparciales y orientadas a la asistencia técnica de la reunión de expertos. Por último, los expertos observaron que, en el enfoque de la segunda vía, se hacía hincapié en que la aplicación era un proceso gradual y todos los países, tanto si habían aplicado oficialmente la Convención como si todavía estaban en una etapa inicial, se podrían beneficiar del debate a fondo entablado en el marco de la segunda vía.

1. Autoevaluación y documento sobre cuestiones temáticas

30. Los participantes en la segunda vía señalaron que preparar la autoevaluación imponía una carga que agotaba sus recursos, ya muy demandados. No obstante, también se observó que el escaso período de tiempo asignado al programa piloto podía contribuir, en parte, a esa percepción. Además, un experto temía que la autoevaluación no incluyera información suficiente para que el debate fuera significativo. Con todo, los participantes reconocieron que utilizar la autoevaluación como punto de partida les había permitido entablar un debate a fondo. En los casos en que la aplicación resultaba difícil, la autoevaluación fue muy útil para determinar los problemas y ayudar a los expertos a centrarse en hallar soluciones rápidamente. Asimismo, cuando en teoría había pocos problemas de aplicación, o ninguno, los expertos pudieron pasar de un examen de la aplicación al análisis de otras cuestiones conexas e igualmente importantes.

31. Algunos participantes señalaron que la autoevaluación era un comienzo necesario pero que, a los efectos de la segunda vía, debía alentarse especialmente a los Estados a que no respondieran “sí”, “no” o “en parte” a las preguntas relativas a la aplicación de ciertas disposiciones, sino que, además, se centraran en los motivos de esas respuestas presentando documentos como leyes, políticas y sentencias judiciales.

32. El documento sobre cuestiones temáticas distribuido a los expertos, que se había preparado sobre la base de las autoevaluaciones de los países participantes, contenía información desglosada por artículos de la Convención y esta, a su vez, por países, con un resumen de la aplicación general del artículo al principio de cada sección. Aunque los participantes consideraban que el documento era útil, sugirieron que se centrara específicamente en la determinación de temas y tendencias, y en propuestas de soluciones y de asistencia técnica concreta. Una opción sería permitir que la Secretaría formulara a los Estados preguntas concretas sobre sus autoevaluaciones, para aumentar la calidad de la información disponible y captar el nivel de detalle necesario para un análisis temático. A tal fin, se sugirió hacer llegar a todo el grupo de expertos, para su seguimiento, una lista de preguntas preparada por la Secretaría.

33. Por último, los expertos consideraron que utilizar las autoevaluaciones y el documento sobre cuestiones temáticas basado en ellas para orientar el debate había ayudado al grupo a mantenerse centrado en los temas acordados.

2. Debate de expertos

34. Los participantes observaron que el debate de expertos celebrado en el marco de la segunda vía había sido muy pragmático y había fomentado el intercambio de experiencias entre los países examinadores y los países examinados sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con las disposiciones que eran objeto de examen (en lugar de ser un intercambio de preguntas y respuestas). Por ejemplo, durante el debate sobre la aplicación del artículo 16, relativo a la extradición, un experto preguntó, en relación con una solicitud de extradición, si el requisito de la doble incriminación se debía cumplir cuando se cometía el delito o cuando se recibía la solicitud de extradición. Los expertos pudieron compartir sus experiencias al respecto.

35. Los expertos convinieron en que la segunda vía ofrecía un foro en el que los profesionales podían interactuar personalmente con posibles asociados en esferas como la asistencia judicial recíproca o la extradición, entre otras. Ello se consideró especialmente útil en casos en los que no existía una relación previa entre países. La segunda vía también había creado un entorno en que los países participantes podían comunicar detenidamente sus procedimientos de trabajo relativos a varias cuestiones importantes, incluidos algunos relacionados con la doble incriminación y la extradición. Así pues, un país explicó que se podía ejecutar una extradición en términos amistosos y que siempre se intentaría hallar un modo de dar curso a las solicitudes. Asimismo, otro país explicó que estaba a favor de los métodos acelerados de comunicación para cuestiones de extradición, e invitó a otros Estados a que entablaran comunicaciones directas con la oficina de ese país.

36. Los participantes observaron que el debate en el marco de la segunda vía no era un examen individual exhaustivo de la aplicación, sino más bien un modo rápido de formarse una idea global de la situación y descubrir temas y tendencias generales. Por ejemplo, durante el debate sobre el artículo 18, relativo a la asistencia judicial recíproca, hubo pocos intercambios, y ello se interpretó como una señal de que la asistencia judicial recíproca suele funcionar bien. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el tipo de información general obtenida mediante el procedimiento de la segunda vía se podría extraer de los exámenes documentales únicamente tras varios años de análisis individuales y comparados. Además, la facilidad y rapidez de un examen de ese tipo podría representar un primer paso para los países más reacios a la realización de los exámenes individuales o que tal vez quisieran ser objeto de examen de inmediato.

37. Los expertos observaron que el método de examen de la segunda vía dependía en gran medida de la asistencia de la Secretaría, que recibía toda la información pertinente de los Estados parte y hacía un análisis preliminar basándose en las respuestas de la lista de verificación para la autoevaluación y en las preguntas formuladas, así como las respuestas dadas durante el diálogo de expertos. Se estimó que ello podía ser un aspecto positivo para algunos Estados parte que no estaban a favor de la idea de ser evaluados por otro Estado parte (examen por homólogos) y que tal vez prefirieran una evaluación más imparcial y menos invasiva por parte de la Secretaría.

38. Los expertos admitieron que las preguntas directas sobre aspectos concretos, efectuadas en el marco de la segunda vía, podían considerarse demasiado invasivas, aunque afirmaron que ese método de examen permitía a los profesionales detectar por sí solos lagunas en la aplicación en sus países y, al mismo tiempo, descubrir sus propias necesidades de asistencia técnica. Los participantes opinaron que ello era preferible a que la Secretaría u otro país les informara acerca de la situación de la aplicación en su propio país. Además, las conversaciones en el marco de la segunda vía eran un foro en que los países y la Secretaría podían abordar inmediatamente los ámbitos susceptibles de mejora que se habían detectado y las posibilidades de asistencia técnica.

39. Los países que participaron en la segunda vía del programa piloto de examen convinieron en que se trataba de un foro excelente para la asistencia destinada a la aplicación y el intercambio de experiencias. Por ejemplo, un experto de un país que había tenido dificultades para aplicar el artículo 10, relativo a la responsabilidad de las personas jurídicas, tuvo la oportunidad de preguntar a un experto de otro país con un ordenamiento jurídico similar cómo había solucionado el mismo problema.

40. Se observó que el entorno de las conversaciones a nivel de expertos era muy importante. Si se hubieran producido en el marco tradicional de las Naciones Unidas, habría sido mucho más difícil plantear cuestiones abiertamente. Los participantes hicieron hincapié en que el entorno debía ser pequeño, informal y propicio al debate, es decir, sin un presidente ni un panel. De ese modo los expertos podían hablar abiertamente y con gran detalle sobre las disposiciones de la Convención examinadas y sobre sus éxitos y dificultades al aplicarlas.

41. Por último, los participantes estimaron que las conversaciones les habían permitido sacar a la luz cuestiones relativas a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional que tal vez no habían sido objeto directo de examen. Por ejemplo, durante las conversaciones los participantes estuvieron de acuerdo en que los representantes de sus sistemas judiciales también se beneficiarían de participar en actividades de concienciación y capacitación relativas a la aplicación de la Convención.

42. Los participantes compararon las conversaciones entabladas en el marco de la segunda vía con una reunión de grupo de expertos de composición abierta, como el de cooperación internacional establecido por la Conferencia, y afirmaron que ambos foros tenían objetivos y resultados diferentes y sus funciones no se duplicaban sino que, de hecho, se podrían complementar. El examen por expertos abarcaba la totalidad de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y no determinados temas como la cooperación internacional o la trata de personas, por lo que su alcance era mucho más amplio en la práctica. Además, el objetivo de un mecanismo de examen era descubrir las dificultades en la aplicación de la Convención, mientras que el objetivo de un grupo de trabajo era debatir cuestiones conjuntamente y formular recomendaciones. Por último, se observó que, en el seno de los grupos de trabajo, a menudo se volvía a los mismos temas una y otra vez, y era más eficaz y eficiente mantener una conversación bien delimitada y concreta sobre temas o disposiciones previamente seleccionados por el grupo. Se sugirió que, tras el proceso de examen, se encomendara a un grupo de trabajo la tarea de abordar algunas de las cuestiones pendientes que habían surgido.

3. Tamaño y composición del grupo de expertos

43. Si bien todos los artículos seleccionados para el examen en el programa piloto contenían disposiciones de obligatorias, se referían a distintas cuestiones e intervenían en ellas organismos y expertos gubernamentales muy diferentes. Así pues, un experto en la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado (como un fiscal) tal vez no conociera todos los aspectos relativos al envío y la recepción de solicitudes de asistencia judicial recíproca, a diferencia de un representante de una autoridad central, que disponía de esos conocimientos. Tal vez ello no sea un problema al completar la lista de verificación para la autoevaluación, porque la tarea se puede repartir entre varios colegas, pero no todos ellos estarían presentes en la reunión de expertos. Los participantes estimaron que el examen en el marco del programa piloto había funcionado bien en general, aunque observaron que, en un mecanismo de examen global, sería más adecuado un enfoque temático. A ese respecto, los expertos convinieron en que lo ideal sería que un experto en cada uno de los artículos que eran objeto de examen participara en la reunión correspondiente. En lo que se refiere al tamaño del grupo de expertos, los participantes llegaron a la conclusión de que, cuanto más homogéneo fuera el grupo (en cuanto a conocimientos especializados) y cuanto más se centrara en la disposición correspondiente, tanto más numeroso podía ser el grupo manteniendo un debate de alto nivel, significativo y centrado en temas concretos.

44. El experto de un país dijo que deberían asistir al diálogo como mínimo tres o cuatro expertos o profesionales: al menos dos de la autoridad central del país (uno con competencia técnica en cuestiones de derecho y aspectos legislativos sustantivos y otro con experiencia en cooperación judicial internacional), y un tercero, con experiencia práctica, del poder judicial. Teniendo en cuenta la complejidad del proceso de examen, sería conveniente que participaran tanto representantes de organismos de aplicación de la ley como jueces.

45. En vista de que en muchos casos ya existen grupos regionales que tratan algunas de esas cuestiones, los participantes mencionaron la importancia de formar parte de un grupo interregional o internacional que ofreciera vínculos e información nuevos. Se sugirió que el tamaño ideal sería dos o tres países por grupo regional (de diez a 15 países en total), con un profesional por país. A ese respecto, se debería definir muy claramente el alcance de los artículos examinados, para que las conversaciones fueran útiles para todos los asistentes.

46. Por último, todos los países participantes reconocieron el valor de que hubiera observadores presentes durante la reunión de expertos y se mostraron abiertos a la posibilidad de que asistieran a las sesiones sustantivas y de procedimiento.

4. Alcance de las cuestiones objeto de examen

47. Como se mencionó anteriormente, los expertos estuvieron de acuerdo en que, en un mecanismo global de examen, resultaría difícil estudiar diferentes tipos de artículos y señalaron que, para fomentar un debate exhaustivo sin utilizar excesivos recursos humanos, sería mejor examinar por separado cada tipo de disposiciones. Los participantes también convinieron en que la Conferencia debía definir y establecer el orden de prioridad de los temas por tratarse.

48. Un participante observó que los temas de aplicación de la ley, como las técnicas de investigación conjunta o el decomiso y la incautación eran comunes a muchos instrumentos internacionales, incluidos los relativos a la corrupción y el terrorismo. Sin embargo, también se señaló que no existía ningún órgano ni mecanismo que abordara esas cuestiones intersectoriales, y se sugirió que el examen de esas disposiciones específicas podría tener aplicaciones en contextos distintos de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

5. Calendario

49. Tras celebrar deliberaciones al respecto, se convino en que todas las aportaciones de los expertos relativas a la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional se añadirían al documento sobre cuestiones temáticas después de la reunión y, posteriormente, ese documento se volvería a distribuir entre los expertos participantes. De ese modo, los participantes tendrían un registro de las deliberaciones para su consulta futura, y contarían con otra oportunidad de evaluar el procedimiento seguido en virtud de la segunda vía.

50. En general los expertos consideraron que el proceso seguido en la primera vía terminaría cuando todos los Estados parte hubieran alcanzado el cumplimiento, mientras que la segunda vía sería un proceso continuo en el que se solicitarían las aportaciones de profesionales sobre cuestiones y prácticas relativas a la aplicación.

6. Conclusiones preliminares

51. Los participantes en la reunión de expertos celebrada en el marco de la segunda vía decidieron desde un principio que su objetivo al participar en el programa piloto era poner a prueba un método de examen únicamente para facilitar las deliberaciones de la Conferencia al respecto. Con ese fin, convinieron en compartir sus opiniones abiertamente, sin emitir juicios de valor ni recomendar que se adoptaran medidas. Destacaron que las deliberaciones se deberían centrar en las ventajas y los inconvenientes del proceso seguido en la segunda vía, sin recomendar si debía adoptarse o no.

52. En general, a los expertos participantes les llamó la atención la flexibilidad de la segunda vía. En cuanto al tamaño y el tipo del grupo de expertos, podía ser regional o internacional, grande o pequeño. Las disposiciones objeto de examen se podían seleccionar de varios instrumentos o de uno solo, podían ser obligatorias u opcionales, y abarcar una esfera temática o varias. Se dejó abierta la cuestión de quién debería hacer el examen (expertos independientes, la Secretaría o expertos de Estados parte). Además, la profundidad del examen podía variar, e incluir opciones intercambiables como un simple examen documental, una única reunión de expertos, una serie de reuniones o una visita al país. Por último, en un proceso de examen del tipo realizado en el marco de la segunda vía se podían analizar, debatir y adoptar cualquiera de las siguientes opciones: una actividad única por país, un mecanismo provisional para la Conferencia, o bien un proceso continuo que se realizara cada pocos años.

53. No obstante, tras dos días de deliberaciones, los expertos llegaron a la conclusión de que un examen del tipo realizado en virtud de la segunda vía constituía un foro de facilitación, y no un mecanismo de examen. Por consiguiente, complementaría perfectamente un mecanismo de examen por homólogos, pero no

sería adecuado como mecanismo independiente, ni para utilizarlo a escala mundial, porque el tipo de reunión de expertos previsto en la segunda vía podía ser eficaz únicamente en condiciones muy concretas. Por ejemplo, en el programa piloto de examen, los participantes, al ser voluntarios, estaban dispuestos a participar sin reservas. Pero sin esa transparencia ni ese intercambio franco de experiencias y problemas hallados en la aplicación, la reunión de expertos no habría funcionado. Además, si el grupo fuera más numeroso, algunos participantes en la reunión de expertos no contribuirían en la misma medida, lo que se traduciría en un examen de la aplicación más superficial o este ni siquiera se haría.

54. Por otra parte, los participantes en la reunión de expertos no sabían a ciencia cierta qué pasaría si, en el marco del mecanismo, un examen descubriera problemas graves en la aplicación. El experto de un país sugirió que los Estados que participaran en el examen formularan recomendaciones para mejorar la aplicación, pero finalmente se convino en que el formato de la segunda vía permitiría examinar mejor los temas y las tendencias generales, y no realizar evaluaciones individuales. Por ello, el mandato de un proceso de examen de esa índole no incluiría recomendaciones específicas a los países examinados.

V. Conclusiones

55. En general, los participantes en ambas vías acogieron con satisfacción el programa piloto de examen como una oportunidad de entablar un diálogo a fondo sobre la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, intercambiar información en un entorno positivo de confianza mutua y compartir experiencias y buenas prácticas con otros Estados parte en la Convención. Además, los Estados participantes se esforzaron por presentar sus opiniones sobre el proceso concienzuda y objetivamente, para contribuir en la mayor medida posible a las deliberaciones de la Conferencia sobre posibles mecanismos de examen de la aplicación de la Convención y sus Protocolos.

56. Los participantes también destacaron que el programa piloto de examen había estado sujeto a plazos muy estrictos y que las opiniones expresadas hasta ese momento eran preliminares. A pesar del tiempo relativamente escaso de funcionamiento del programa, en el momento de preparar el presente informe se habían realizado dos visitas a los países en el marco de la primera vía³ y una reunión de grupo de expertos en virtud de la segunda vía. La gran mayoría de los participantes reconocieron que la Secretaría había desempeñado un papel esencial en esas actividades, tanto en los aspectos sustantivos como en los prácticos. Se recomendó que la Secretaría siguiera cumpliendo esa función.

57. Por último, la confianza mutua entre los Estados participantes se tradujo en un alto nivel de transparencia, que contribuyó a la eficacia y eficiencia de los exámenes realizados en el marco de las dos vías. El compromiso y la motivación de todos los profesionales que participaron fueron decisivos para lograr esos excelentes resultados.

³ Se realizaron visitas a México y Serbia.