



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

Distr. general
7 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Reunión intergubernamental de expertos de composición abierta sobre posibles mecanismos para examinar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Viena, 28 a 30 de septiembre de 2009

Tema 2 del programa provisional*

Examen de posibles mecanismos para examinar la
aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra
la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Compilación de observaciones y opiniones recibidas de los Estados sobre posibles mecanismos para examinar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Nota de la Secretaría

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Debate sobre la necesidad de un mecanismo de examen	3
III. Índole y métodos del examen	4
A. Índole del examen	4
B. Métodos de examen	5
C. Información necesaria para el examen	6
D. El papel de la Secretaría	7

* CTOC/COP/WG.1/2009/1.



IV.	Principios que subyacen al mecanismo de examen.....	7
A.	Principios generales.....	7
B.	Vínculos entre un mecanismo de examen y la asistencia técnica.....	8
V.	Conclusión: consideraciones pertinentes relacionadas con otros procesos de examen de la aplicación.....	9

I. Introducción

1. Con arreglo al artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Conferencia de las Partes tiene la responsabilidad de mejorar la capacidad de los Estados parte y promover y examinar la aplicación de la Convención y debe, entre otras cosas, concertar mecanismos con miras a lograr sus objetivos.
2. La Conferencia de las Partes, en su decisión 4/1, decidió que era necesario 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. Asimismo, pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que convocara por lo menos una reunión intergubernamental de expertos de composición abierta en Viena antes de septiembre de 2009. Posteriormente, el grupo presentaría a la Conferencia, en su quinto período de sesiones, un informe sobre los mecanismos que procediera aplicar para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos.
3. En la misma decisión, la Conferencia pidió a los Estados Miembros que enviaran a la Secretaría sus observaciones y opiniones con la finalidad de presentarlas en las deliberaciones de la reunión, y también pidió a la Secretaría que ordenara las opiniones y observaciones recibidas para facilitar esas deliberaciones. El 2 de julio de 2009 se envió a los Estados parte y Signatarios en la Convención contra la Delincuencia Organizada una nota verbal sobre la cuestión.
4. La presente nota refleja las opiniones formuladas por 19 Estados en respuesta a la nota verbal¹. Se ponen de relieve posibles temas de debate para la Reunión intergubernamental de expertos, como la pertinencia de un mecanismo de examen, la índole del mecanismo, los métodos que podría adoptar y los principios que deberían subyacer al mecanismo.

II. Debate sobre la necesidad de un mecanismo de examen

5. La mayoría de los Estados que enviaron respuestas estimó que sería importante y necesario un mecanismo para examinar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Según Francia, cualquier demora en la definición y el establecimiento de un mecanismo de examen se percibiría como una falta de aplicación adecuada de la Convención o incluso una falta de voluntad de luchar eficazmente contra la delincuencia organizada transnacional, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el tráfico de armas de fuego y municiones.
6. Sin embargo, China indicó que, en la actualidad, no se necesitaba un mecanismo de examen. En opinión de ese país, las tasas de respuesta a los cuestionarios y la lista de verificación eran todavía demasiado bajas. En consecuencia, lo más urgente era mejorar la metodología de la reunión de datos a fin de obtener un conocimiento más completo de la aplicación de la Convención y sus Protocolos por los Estados.

¹ Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, Francia, Jamaica, Japón, México, Países Bajos, Panamá, Perú, Rumania y Turquía.

Solamente después de haber comprendido y examinado a fondo las dificultades en cuanto a la aplicación debía la Conferencia de las Partes decidir si era necesario un mecanismo de examen y cuáles habrían de ser sus características.

7. La mayoría de los Estados que enviaron respuestas estimó que un examen en profundidad fomentaría la aplicación eficaz de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. Asimismo, ayudaría a aumentar la sensibilización sobre la Convención y fortalecer la cooperación internacional. Muchos Estados recalcaron que un mecanismo de examen sería importante para determinar y superar las dificultades en la aplicación de la Convención y sus Protocolos. Por ejemplo, Turquía opinó que un mecanismo de examen aseguraría que la asistencia técnica se destinara verdaderamente a satisfacer necesidades prioritarias. El Japón subrayó que ese mecanismo ayudaría a que la asistencia técnica fuera más eficiente.

III. Índole y métodos del examen

A. Índole del examen

8. La mayoría de los Estados que enviaron respuestas recalcó que se debía respetar la autoridad de la Conferencia de las Partes y que solamente se debía establecer un mecanismo de examen sujeto a sus orientaciones y con carácter de proceso intergubernamental.

9. La mayor parte de los Estados que enviaron respuestas expresó la opinión de que sería más coherente, contar con un solo mecanismo de examen, lo cual simplificaría su funcionamiento, que abarcara los cuatro instrumentos jurídicos (la Convención y sus tres Protocolos). Según China, se debía evitar la duplicación de los exámenes, a fin de minimizar la carga para los Estados. Francia opinó que, si se establecieran cuatro mecanismos distintos, se correría el riesgo de socavar el proceso de examen en su conjunto. En opinión de ese país, el reto principal era reunir un equipo de expertos con la capacidad necesaria para examinar todos los temas abarcados por la Convención y sus Protocolos.

10. Por otra parte, el Ecuador y Filipinas opinaron que para tener plenamente en cuenta la gran variedad de cuestiones abarcadas en la Convención y sus Protocolos se necesitarían cuatro mecanismos de examen distintos. Algunos Estados (México, Panamá y Rumania) sugirieron que para obviar esa dificultad se estableciera un solo mecanismo, pero que estuviera integrado por varios submecanismos o capítulos encargados de las cuestiones relacionadas con cada uno de los cuatro instrumentos.

11. En otras respuestas se sugirió que se procediera paulatinamente. Por ejemplo, a juicio del Japón el examen se debía centrar inicialmente en un número reducido de disposiciones y que su alcance se debía ampliar luego gradualmente. Finlandia sugirió que se estableciera un examen dividido en ciclos, cada uno de ellos consistente en varias fases, relativas a un grupo de cuestiones. Finlandia propuso también que las cuestiones que se analizaran en cada fase se agruparan en función de la categoría de la autoridad nacional competente que suministraría las respuestas, como el poder judicial, los funcionarios de represión y las autoridades fronterizas, médicas o de asistencia social, para evitar las dificultades que pudieran surgir respecto de la compilación de las respuestas interinstitucionales. Colombia indicó que la estructura del mecanismo de examen debía ser flexible. Opinó también que

cada Estado debería poder decidir, en el momento de la evaluación, si deseaba que se evaluara su aplicación de todos los instrumentos o solamente de algunos de ellos. De ese modo, también sería posible tener en cuenta el hecho de que algunos Estados parte en la Convención no eran partes en los Protocolos.

12. Por último, muchos de los Estados que enviaron respuestas estimaron que esos parámetros dependerían mucho del tipo de examen que se adoptara. A ese respecto, México opinó que cabría tener en cuenta la experiencia adquirida en el marco de otros instrumentos internacionales. En particular, estimó que el proceso de examen iniciado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas bajo la égida de la Organización de los Estados Americanos incluía aspectos interesantes que podían utilizarse en el diseño de un mecanismo para el examen de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. Jamaica subrayó también la importancia de que se utilizaran plenamente el potencial de las organizaciones regionales y subregionales para ayudar a aplicar la Convención y sus Protocolos.

B. Métodos de examen

13. Muchos de los Estados que enviaron respuestas opinaron de que el mecanismo de examen debía basarse en el principio de un examen entre pares, a cargo de un grupo de expertos. A ese respecto, Finlandia y Francia describieron muy detalladamente la posible secuencia que se podría incluir en un proceso de examen.

14. En opinión de Finlandia, los resultados del proceso de autoevaluación realizado por el Estado objeto de examen serían estudiados por expertos internacionales (nombrados por dos o más Estados parte adicionales en cada caso). Esos expertos visitarían el país, a menos que, con carácter excepcional, ello se considerara innecesario. Finlandia, sobre la base de su experiencia, opinó que esas visitas a los países permitirían una mayor interacción entre los expertos encargados del examen y los expertos del país objeto de examen, lo cual establecería un verdadero proceso de aprendizaje por ambas partes. Finlandia recalcó también que, un método de ese carácter frecuentemente aportaba soluciones de los problemas encontrados en la aplicación. Turquía había concebido un mecanismo similar, de forma que las visitas a los países se realizaran de tal manera que promovieran un diálogo activo y constructivo entre los expertos.

15. El método propuesto por Francia era análogo al descrito por Finlandia. Un equipo de expertos, del que formaría parte por lo menos un experto del mismo grupo regional que el Estado objeto de examen, analizaría los cuestionarios, la lista de verificación o programas informáticos amplios. Colombia estimó también que era importante que participaran expertos de la misma región. En segundo lugar, se debía entablar un diálogo sustantivo entre los representantes del Estado objeto de examen y el equipo de expertos. Se podrían realizar visitas sobre el terreno para reunir la información adicional que fuera necesaria, con la anuencia del Estado del caso. En opinión de Francia, el proceso de examen concluiría con la preparación de un informe.

16. Francia expresó la opinión de que, en primer lugar, el equipo de expertos debería transmitir un proyecto de informe al Estado objeto de examen, el cual formularía observaciones al respecto antes de que se aprobara un informe definitivo.

El objetivo del informe definitivo sería evaluar los elementos positivos y débiles del marco establecido por el Estado para aplicar la Convención y sus Protocolos. En el informe se mencionarían también buenas prácticas en la esfera de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y se establecerían prioridades y las necesidades de asistencia técnica correspondientes para mejorar la aplicación de la Convención y sus Protocolos.

17. En opinión de Francia, el informe incluiría, de ser necesario, una lista de recomendaciones para facilitar la aplicación. En ese caso, el Estado objeto de examen tendría que informar al equipo de expertos y a la Conferencia de las Partes sobre las medidas adoptadas para poner en práctica esas recomendaciones. México, el Perú y Turquía también se manifestaron a favor de que se redactaran recomendaciones para que las estudiara el Estado objeto de examen. México recalcó que las recomendaciones debían ser constructivas y respetuosas y que el Estado objeto de examen debería poder recibir información al respecto. Turquía recalcó que las consultas con el Estado objeto de examen serían decisiones para conseguir que ese Estado asumiera como propias conclusiones y posibles recomendaciones del informe.

18. Por último, Francia estaba a favor de que se estableciera un órgano compuesto de expertos designados por los Estados parte, el cual examinaría los informes definitivos y redactaría un informe resumido con recomendaciones para su examen por la Conferencia de las Partes. Las recomendaciones guardarían relación con las prioridades para mejorar la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, con las medidas que se consideren necesarias para cumplir ese objetivo y con las necesidades de asistencia técnica. El informe que preparara el órgano sería un documento oficial de la Conferencia de las Partes y, como tal, se haría público.

C. Información necesaria para el examen

19. A raíz del debate sobre los métodos del examen surgió la cuestión del tipo de información que se debía tener en cuenta como parte del proceso de examen. Muchos de los Estados que enviaron respuestas indicaron que los cuestionarios y la lista de verificación serían una valiosa fuente de información y un buen punto de partida para reunir información. China opinó que el mecanismo de examen debía basarse solamente en información directamente suministrada por cada Estado a la Conferencia de las Partes.

20. Varios Estados opinaron que, si bien los cuestionarios y la lista de verificación serían un buen punto de partida, no podrían reemplazar otras fuentes de información. A juicio del Canadá, el examen tendría que basarse en información de varias fuentes, incluso en información de fuentes abiertas o suministrada por la sociedad civil. Finlandia opinó también que se debían hacer esfuerzos por alentar la participación de la comunidad de investigadores, la sociedad civil y el sector privado en el proceso de reunión de información, con la condición de que toda información que se utilizara en el informe sobre un país fuera fidedigna y fiable. En ese mismo contexto, Francia propuso que el Estado parte objeto de examen pudiera formular observaciones sobre la pertinencia de la información reunida de otras fuentes.

21. Asimismo, varios países recalcaron que el empleo de material producido en otros posibles exámenes o estudios podía ayudar a contribuir a que no se duplicara el trabajo innecesariamente. A ese respecto, la Argentina y Francia señalaron que había sinergias entre el mecanismo de examen de la Convención contra la Delincuencia Organizada y otros marcos internacionales y regionales. Asimismo, Finlandia expresó la opinión de que la información reunida en relación con el examen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción podría usarse perfectamente en relación con el examen de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Panamá sugirió además que el mecanismo de examen incluyera un estudio de las percepciones de la corrupción y la penetración de la delincuencia organizada en los sectores público y privado, mientras que México estimó que se debía analizar la cuestión de la delincuencia organizada transnacional en diversas regiones del mundo.

D. El papel de la Secretaría

22. Todos los Estados que enviaron respuestas recomendaron que la Secretaría desempeñara un papel importante, apoyando y facilitando un posible mecanismo de examen. Algunos Estados opinaron que la Secretaría debía participar en el análisis de la información reunida. Finlandia observó que la Secretaría debía ayudar a compilar y distribuir autoevaluaciones, así como encargarse de todos los arreglos prácticos para los exámenes por países. En opinión de Finlandia, la Secretaría, junto con los expertos, debía también preparar informes para un grupo encargado del examen de la aplicación, que a su vez informaría a la Conferencia de las Partes. Por último, el Japón expresó la opinión de que la Secretaría debía realizar el proceso de examen con sujeción a los recursos disponibles. Chile subrayó que se deberían asignar a la Secretaría los recursos necesarios para fortalecer sus programas de asistencia técnica.

IV. Principios que subyacen al mecanismo de examen

A. Principios generales

23. Varios Estados hicieron referencia a las características y los principios de un mecanismo de examen, esbozados en las resoluciones 1/1 y 2/1 de la Conferencia de los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En particular, algunos Estados subrayaron que el mecanismo de examen no debería conducir al establecimiento de ningún tipo de clasificación (Ecuador, Filipinas). En cambio, debería propiciar un mejor intercambio de información sobre buenas prácticas y ayudar a resolver los problemas prácticos de la aplicación. El mecanismo también debería ser imparcial, eficiente, transparente, flexible y fiable. El Perú insistió además en la necesidad de un mecanismo exhaustivo que incluyera, en el proceso de examen, todas las instituciones pertinentes.

24. Además, China y Colombia recalcaron que en el mecanismo de examen se debería respetar el principio de soberanía de un Estado. Asimismo, Colombia y Filipinas estimaron que el mecanismo de examen no debería permitir ningún tipo de intrusismo. China recalcó que los datos reunidos no deberían revelarse o utilizarse para ninguna injerencia hostil en los asuntos internos de un país. Filipinas

recomendó también que la Secretaría respetara la confidencialidad de la información suministrada. Solamente se debían dar a conocer a los demás Estados parte las lecciones adquiridas y la información sobre las buenas prácticas. En esa misma línea, Panamá subrayó que la información reunida solamente debía estar al alcance de las autoridades más altas de un Estado (el jefe del Estado, el presidente de la asamblea nacional, el presidente del tribunal supremo y el fiscal o procurador general). Cada una de esas autoridades podría decidir luego si compartir o no la información. Por otra parte, Finlandia, expresó la opinión de que se deberían dar a conocer públicamente los informes, con la anuencia del país objeto de examen. Esos informes deberían ponerse a disposición de, por lo menos, los miembros del grupo encargado de examinar la aplicación, así como de los demás Estados parte.

B. Vínculos entre un mecanismo de examen y la asistencia técnica

25. Para muchos Estados, una ventaja significativa de un mecanismo de examen sería el hecho de que ayudaría a determinar mejor las necesidades de asistencia técnica. En consecuencia, muchos de los Estados que enviaron respuestas estimaron que debería existir un nexo entre el mecanismo de examen y la determinación de las necesidades de asistencia técnica. El Japón subrayó que el propósito del mecanismo de examen no sería el de criticar a determinados países, sino más bien determinar necesidades de modo que la asistencia técnica fuera más eficaz. El Ecuador y el Perú también estimaron que el mecanismo de examen brindaría una oportunidad de fortalecer la asistencia técnica relacionada con la Convención y sus Protocolos. Francia recomendó que el esbozo de las necesidades de asistencia técnica en la versión final del informe nacional fuera la base para la ulterior prestación de asistencia técnica. Recalcó que se podrían determinar necesidades de asistencia técnica para cada etapa del proceso de examen, desde rellenar los instrumentos para presentar información hasta el diálogo con el equipo de expertos y la formulación de observaciones sobre el proyecto de informe de éstos.

26. A ese respecto, Panamá sugirió que el examen incluyera una descripción de los recursos humanos y materiales necesarios para aplicar la Convención y una descripción de los recursos previstos por los departamentos de seguridad pública y defensa nacional y por el poder judicial. En opinión de Colombia, debería existir una relación directa entre el mecanismo de examen y la prestación de asistencia técnica. Se debería prestar una asistencia técnica inmediata y eficaz para hacer frente a las dificultades que se hubieran determinado durante el examen, siempre y cuando el Estado del caso estuviera de acuerdo con ello.

27. Chile y China expresaron la opinión de que la asistencia técnica no debería depender del cumplimiento de obligaciones con arreglo a la Convención por parte de un Estado. Panamá recomendó también que la decisión de prestar asistencia técnica no debería estar excesivamente influida por los resultados de un examen.

V. Conclusión: consideraciones pertinentes relacionadas con otros procesos de examen de la aplicación

28. La mayoría de los Estados que enviaron respuestas estimó que los mecanismos de examen de la Convención contra la Corrupción y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional eran procesos relacionados entre sí y, en algunos casos, complementarios. La mayor parte de los Estados expresó la opinión de que las deliberaciones sobre el posible mecanismo para examinar la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos se enriquecerían si se tuvieran en cuenta los debates intergubernamentales sobre el examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción. En opinión del Canadá, la labor realizada hasta la fecha con respecto a la elaboración de un mecanismo de examen en el contexto de la corrupción ofrecería información valiosa que aseguraría que las lecciones adquiridas enriquecieran las deliberaciones que pudieran mantenerse en el contexto de la delincuencia organizada. Era de esperar que ello ayudara a centrar las deliberaciones y que se aprovechara el éxito logrado en el contexto de la corrupción.

29. Finlandia y Turquía opinaron que el mecanismo para el examen de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada debería basarse en las opiniones que se formularan en relación con el debate paralelo sobre el examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Bélgica y Francia estimaron también que las atribuciones de un mecanismo de examen en relación con la corrupción, que se estaban negociando en su momento, podrían adaptarse fácilmente al contexto de la delincuencia organizada, mientras que para el Japón sería natural contar con un único mecanismo de examen para ambas convenciones.

30. La Argentina advirtió que no se debería trasponer automáticamente el mecanismo de examen que se analizaba en el contexto de la corrupción al contexto de la delincuencia organizada. Los Estados Unidos de América estimaron que el mecanismo de examen se debería adecuar al ámbito, los objetivos y las disposiciones concretos de la Convención. Filipinas expresó la opinión de que el mecanismo de examen elaborado en relación con la Convención contra la Corrupción debería servir solamente de referencia en las deliberaciones. México y los Estados Unidos estimaron que las importantes lecciones y recomendaciones resultantes del programa experimental de examen iniciado en relación con la Convención contra la Corrupción serían de mucha utilidad al reflexionar sobre un mecanismo de examen para la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos.

31. A ese respecto, los Países Bajos dudaban de que se debieran adoptar decisiones sobre un mecanismo de examen para la Convención contra la Delincuencia Organizada hasta que se dispusiera de más información sobre las experiencias y el valor agregado de un mecanismo de examen respecto de la corrupción. Los Países Bajos expresaron la opinión de que no se deberían duplicar esos mecanismos, porque consumirían muchos recursos de la Secretaría y los Estados parte. Los Países Bajos estimaron que eran necesarias medidas más prácticas para mejorar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada. Bélgica recomendó que, en el debate sobre el mecanismo de examen respecto de la aplicación del Protocolo, se tuvieran en cuenta las recomendaciones ya formuladas por otros grupos de trabajo, en particular las recomendaciones del grupo de trabajo sobre la trata de personas.

32. En opinión del Canadá, si se conviniera en un mecanismo de examen, éste debería ser por lo menos tan riguroso y exhaustivo como cualquier posible mecanismo de examen en el que se conviniera en el contexto de la corrupción. De otro modo se correría el riesgo de socavar los procesos en los contextos de la delincuencia organizada y la corrupción y, en última instancia, la aplicación de los propios instrumentos jurídicos podría verse afectada.
