



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

Distr. general  
15 de noviembre de 2006  
Español  
Original: inglés

Primer período de sesiones  
Ammán, 10 a 14 de diciembre de 2006

## Métodos para el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1-5	2
II. Finalidad del acopio de información y métodos para acopiarla y examinar la aplicación . . . . .	6-8	3
A. Finalidad del acopio de información . . . . .	6	3
B. Métodos para acopiar información y examinar la aplicación . . . . .	7-8	3
III. Panorama general de los mecanismos de examen existentes . . . . .	9-52	4
A. Mecanismos de examen regionales y sectoriales . . . . .	9-30	4
B. Examen de los tratados de ámbito mundial . . . . .	31-52	8
IV. Hacia un mecanismo de examen eficaz para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción . . . . .	53-61	14



## I. Introducción

1. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue establecida, de conformidad con el artículo 63 de dicho instrumento, “a fin de mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la presente Convención y promover y examinar su aplicación”. Con objeto de cumplir su mandato, estipulado en el párrafo 4 del artículo, la Conferencia “obtendrá el necesario conocimiento de las medidas adoptadas y de las dificultades encontradas por los Estados Parte en la aplicación de la presente Convención por conducto de la información que ellos le faciliten y de los demás mecanismos de examen que establezca la Conferencia de los Estados Parte”.

2. En el presente documento se informa a la Conferencia de los Estados Parte, en su primer período de sesiones, acerca de los métodos utilizados para recoger información de los Estados Parte y examinar la aplicación de los instrumentos internacionales. Se ofrece, asimismo, un panorama general de los mecanismos existentes sobre cumplimiento de instrumentos regionales, sectoriales e internacionales. Se resumen los mecanismos utilizados para examinar la aplicación en el caso de instrumentos contra la corrupción que son limitados en cuanto a su alcance sustantivo, como el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, o geográfico, como la Convención Interamericana contra la Corrupción o la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, o en ambos aspectos, como es el caso de los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa.

3. El presente documento ofrece igualmente información sobre los mecanismos de examen usados en el caso de instrumentos mundiales en otras materias. A este respecto, se reseñan los mecanismos relativos al cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos, de protección de la capa de ozono y de fiscalización internacional de drogas. Se ofrece también información sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

4. Si bien la temática o la amplitud geográfica pueden variar, las obligaciones principales de los Estados Parte son las mismas: toda vez que un Estado ratifica un instrumento, asume la obligación de aplicar sus disposiciones en el plano nacional. Los órganos competentes tienen el mandato de examinar dicha aplicación y emplean diversos mecanismos. El estudio de esos mecanismos puede ser útil a la Conferencia al decidir cuál es el adecuado para una función afín.

5. En vista de los mecanismos de examen ya existentes, la Conferencia de los Estados Parte tal vez estime oportuno considerar la cuestión de coordinar sus trabajos con los de foros semejantes de ámbito regional y sectorial. Con arreglo al apartado d) del párrafo 4 del artículo 63 de la Convención contra la Corrupción, la Conferencia podría ver de aprovechar adecuadamente la información pertinente elaborada por otros mecanismos internacionales y regionales encargados de combatir la corrupción.

## II. Finalidad del acopio de información y métodos para acopiarla y examinar la aplicación

### A. Finalidad del acopio de información

6. La finalidad del acopio de información es presentarla a la Conferencia de los Estados Parte para que ésta pueda:

- a) Examinar la aplicación de la Convención;
- b) Evaluar las necesidades de asistencia técnica y establecer prioridades para la prestación de dicha asistencia;
- c) Establecer criterios de referencia y evaluar tendencias a lo largo de períodos prolongados.

### B. Métodos para acopiar información y examinar la aplicación

7. Los órganos pertinentes emplean una serie de métodos de acopio de información. A continuación se ofrece una lista de los métodos empleados en las diferentes etapas del examen:

<i>Acopio de información</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>
<b>Cuestionarios</b>	Forma conveniente de recoger información inicial y de primera mano sobre la aplicación.	Pueden ser largos cuando tratan de cuestiones complejas y ocasionar problemas a los gobiernos si hacen falta aportaciones de diferentes ministerios, cosas ambas que posiblemente den lugar a respuestas escasas e inadecuadas.
<b>Informe de los países</b>	Despiertan un sentido de identificación. Los gobiernos pueden utilizarlos como herramienta para juzgar sus propios progresos.	Documentos voluminosos, no siempre compatibles. Su análisis lleva tiempo y resulta difícil a la Secretaría. Hacen falta buenas directrices para que sean completos.
<b>Autoevaluaciones</b>	Despiertan un sentido de identificación. Los gobiernos pueden utilizarlas como herramienta para juzgar sus propios progresos.	Pueden ocasionar problemas si son precisas aportaciones de diferentes ministerios. Hacen falta buenas directrices para que sean completas.
<b>Fuentes abiertas</b>	Información fácilmente disponible para la Secretaría.	No se respeta la prerrogativa del Gobierno de ser fuente auténtica de información. La información puede ser inexacta o sesgada. Ello supone más trabajo de la Secretaría para validarla y completarla.

<i>Acopio de información</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>
<b>Visitas a los países</b> (realizadas por la Secretaría, delegados de otros Estados o expertos, por separado o en conjunto)	El método más eficaz para obtener aportaciones de múltiples fuentes y para un análisis a fondo por parte de los responsables. Permite una información mejor y más equilibrada.	Requieren mucho tiempo y grandes recursos.

8. Una vez reunida la información, el órgano que supervisa la aplicación debe establecer un mecanismo para analizar y examinar esa información. En muchos casos, ello se hace en sesiones plenarias. Algunos órganos establecidos en virtud de tratados han creado grupos de trabajo y otros instituido órganos independientes. Los diversos mecanismos se reseñan a continuación.

<i>Mecanismo de examen</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>
<b>Órgano independiente</b>	Permite un buen análisis sustancial y especializado.	Según la composición del órgano, escaso sentido de identificación.
<b>Examen entre participantes</b>		
a) <b>Examen plenario</b>	Fuerte sentido de presión de grupo semejante y oportunidad para los Estados de aprender unos de otros.	Puede ser prolongado y difícil de mantener centrado. La supervisión puede resultar anodina.
b) <b>Examen por expertos</b>	Sentido de identificación y presión de grupo semejante.	Posibilidad de dificultades políticas en un órgano de ámbito mundial.

### III. Panorama general de los mecanismos de examen existentes

#### A. Mecanismos de examen regionales y sectoriales

##### 1. Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales

9. El Convenio de la OCDE contra el soborno entró en vigor en 1999. Su órgano específico, el Grupo de Trabajo sobre el Soborno, está integrado por los 36 Estados Parte y se reúne cinco veces por año. El Grupo ha elaborado una compleja secuencia de procedimientos de supervisión, dividida en dos fases, que comprende elementos de autoevaluación y de evaluación mutua por examen entre participantes semejantes, con visitas *in situ* durante la segunda fase.

10. El principal objetivo de la primera fase es apreciar si los textos legales con arreglo a los cuales los participantes aplican el Convenio satisfacen las pautas por ella establecidas. En primer término, se envía al Gobierno un cuestionario detallado en el que se le pide información acerca de la aplicación del Convenio. La Secretaría y los principales responsables del examen pueden solicitar información adicional. La segunda fase, en la que se consideran las cuestiones relativas a la aplicación,

comprende, además de un cuestionario de seguimiento más especializado, una visita al país.

11. En todos los trámites, la secretaría prepara un proyecto de informe que se debate con los principales examinadores y el Gobierno. Éste tiene derecho a presentar sus observaciones, las cuales, en lo posible, se incorporarán al informe final. Los textos se someten luego al Grupo de Trabajo sobre el Soborno.

12. Las audiencias se inician con una consulta oficiosa entre los examinadores, los representantes del Gobierno del caso y la secretaría con el fin de aclarar malos entendidos y, de ser posible, reducir el número de desacuerdos. La lectura del informe en las sesiones plenarias del Grupo de Trabajo permite que los examinadores expongan sus razones, que el Gobierno responda y que los demás miembros del Grupo de Trabajo expresen su opinión, formulen preguntas o planteen cuestiones adicionales. En cada reunión, tiene lugar, además del examen de los diferentes países, un llamado “*tour de table*” en que los representantes informan sobre las medidas que sus gobiernos han tomado para aplicar el Convenio.

13. El proceso se basa en un examen entre participantes semejantes y brinda a los gobiernos la oportunidad de aprovechar la experiencia y enfoques de los demás. Tal como se ha concebido para el Convenio de la OCDE, requiere tiempo y recursos considerables. Para un instrumento mundial habría que introducir una serie de modificaciones.

## **2. Plan de Acción contra la corrupción adoptado por el Banco Asiático de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para Asia y el Pacífico**

14. En la región de Asia y el Pacífico no existe una convención regional ni ningún otro instrumento jurídico obligatorio de lucha contra la corrupción. Dentro del marco de la Iniciativa contra la corrupción del BAD y la OCDE para Asia y el Pacífico, 27 gobiernos de la región respaldaron e iniciaron el Plan de Acción contra la corrupción para Asia y el Pacífico en 2001. La supervisión del cumplimiento del Plan de Acción, introducida gradualmente a petición de los gobiernos participantes, consiste en una evaluación de las medidas, instituciones y legislación.

15. La supervisión se basa en un examen recíproco de la información comunicada en los informes de autoevaluación, realizado en las reuniones anuales o semestrales del grupo de dirección. Los resultados de tales exámenes se utilizan luego como criterios de referencia para evaluar progresos y novedades. Esta evaluación por medio de herramientas e indicadores ha resultado decisiva para asegurar la eficacia de las medidas de aplicación del Plan, como también para ayudar a los gobiernos a evaluar sus estrategias de lucha contra la corrupción y detectar debilidades y lagunas que sean el objetivo de futuras reformas en virtud del Plan de Acción. El informe de evaluación de las políticas de lucha contra la corrupción de los Estados es el instrumento clave en este sentido. Periódicamente actualizado sobre la base de la información comunicada por los Estados, el informe hace balance de los progresos realizados por los países participantes en la aplicación de los principios y normas del Plan de Acción a lo largo del tiempo. Todos los gobiernos que se suman a la Iniciativa contra la corrupción se comprometen a someterse a este examen.

16. La índole voluntaria del programa origina un fuerte sentido de identificación entre los Estados participantes. Ahora bien, la falta de un tratado que sirva de base hace que el compromiso sea fundamentalmente político.

### **3. Instrumentos normativos del Consejo de Europa para la lucha contra la corrupción**

17. Como resultado de la labor del Grupo multidisciplinario sobre la corrupción, el Consejo de Europa ha adoptado con el correr de los años un amplio Programa de Acción contra la Corrupción y elaborado una serie de instrumentos normativos en la materia, a saber:

- a) Convenio de derecho penal sobre la corrupción;
- b) Convenio de derecho civil sobre la corrupción;
- c) Protocolo Adicional del Convenio de derecho penal sobre la corrupción;
- d) Veinte Principios Rectores en la Lucha contra la Corrupción;
- e) Recomendación N° R(2000) 10 sobre códigos de conducta para los titulares de cargos públicos;
- f) Recomendación N° E(2003) 4 relativa a normas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

18. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa fue creado como mecanismo de seguimiento para potenciar la capacidad de lucha de los miembros contra la corrupción supervisando su cumplimiento de los instrumentos pertinentes del Consejo mediante un proceso dinámico de evaluación recíproca y presión de un grupo semejante. La supervisión entraña un procedimiento de evaluación seguido de recomendaciones y otro de cumplimiento, cuyo fin es aquilatar las medidas tomadas por los miembros para llevar esas recomendaciones a la práctica. El GRECO celebra entre tres y cinco reuniones plenarias anuales. Los 42 miembros son examinados en una ronda de evaluación. El GRECO decide qué temas abarcar y qué disposiciones evaluar en cada ronda. Se exhorta a los miembros a aplicar en un plazo determinado las recomendaciones formuladas. Los procedimientos de evaluación consisten en el acopio de información mediante un cuestionario, visitas al país que permiten a los equipos de evaluación pedir *in situ* información adicional en conversaciones de alto nivel con los protagonistas nacionales, y la elaboración de informes evaluativos. Éstos, que son examinados y aprobados por el GRECO, contienen recomendaciones a los correspondientes Gobiernos a fin de que mejoren su grado de cumplimiento de las disposiciones de que se trate. Las medidas tomadas para aplicar las recomendaciones son posteriormente evaluadas por el GRECO con arreglo a otro procedimiento.

19. En caso de incumplimiento, el Reglamento del GRECO prevé una serie de medidas para ayudar al miembro de que se trate a alcanzar el grado de adecuación perseguido. En última instancia, toda vez que estime que un miembro muestra pasividad o que toma medidas insuficientes respecto de las recomendaciones que se le han formulado, el Comité Estatutario<sup>1</sup> puede emitir una declaración pública.

---

<sup>1</sup> El Comité Estatutario del GRECO está integrado por los representantes ante el Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa que son también miembros del

20. El examen realizado por el GRECO es profundo y prevé un diálogo activo en todas las etapas. Por sus reuniones anuales -entre tres y cinco- requiere gran cantidad de tiempo y recursos.

#### 4. Convención Interamericana contra la Corrupción

21. La Convención Interamericana contra la Corrupción, entrada en vigor en 1997, inicialmente no preveía un mecanismo de seguimiento para supervisar su aplicación. La Declaración de Mar del Plata, aprobada en la Cuarta Cumbre de las Américas, señaló la importancia de la rendición de cuentas e instó a los Estados a aplicar la Convención y a participar plenamente en su mecanismo de seguimiento. En 2001, tras prolongadas negociaciones, se llegó a un acuerdo para la creación de un mecanismo de examen.

22. Actualmente son 28 los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (de 34 signatarios) que participan en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). El MESICIC sigue de cerca la manera como los Estados Parte en la Convención aplican sus disposiciones y recomienda las medidas concretas que pueden tomar para hacerlo mejor. Consiste en autoevaluaciones y exámenes entre participantes, con semejantes equipos de evaluación y debates en comité.

23. El MESICIC es un proceso de examen entre participantes en el que la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos se encarga de la coordinación y los servicios de apoyo para la labor de seguimiento. Consta de dos órganos: la Conferencia de los Estados Parte, compuesta por representantes de todos los Estados y dotada de la autoridad y responsabilidad general para aplicarlo, y el Comité de Expertos, en el que participan expertos nombrados por cada Estado Parte y encargado de analizar técnicamente la manera como los Estados aplican la Convención. El Comité se reúne dos veces por año.

24. El análisis de las medidas de lucha contra la corrupción corre a cargo de expertos designados por los gobiernos. El proceso no prevé sanciones, sino que su meta es acrecentar la cooperación y fortalecer el cumplimiento de la Convención. Durante el examen, los expertos evalúan colectivamente sobre la base de los datos reunidos el cumplimiento por cada Estado y recomiendan medidas.

25. El proceso de examen se divide en fases y comienza con la respuesta a un cuestionario elaborado por el Comité de Expertos y la presentación de la documentación de apoyo por parte de todos los Estados participantes. Sobre la base de tal información, la secretaría prepara un informe preliminar y lo remite a los subgrupos<sup>2</sup> para su examen antes de presentarlo a la plenaria del Comité en la cual se aprueban los informes relativos a cada país.

26. El proceso obedece en gran medida a un fuerte sentido de solidaridad de la región y de examen entre participantes semejantes de la misma, y brinda amplia oportunidad para el diálogo entre los evaluadores y los países evaluados.

---

GRECO y por representantes designados especialmente al efecto por los demás miembros del GRECO.

<sup>2</sup> Los Estados que integran el subgrupo de examen de cada Estado evaluado se seleccionan mediante una metodología imparcial. En cada subgrupo debe haber cuando menos un Estado que tenga la misma tradición jurídica que el sometido a examen.

**5. Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción y Mecanismo de examen entre los propios países africanos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África**

27. La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción fue aprobada en julio de 2003 y entró en vigor el 4 de agosto de 2006. El proceso de supervisión y aplicación se rige por el artículo 22. El mecanismo de seguimiento requiere una Junta Consultiva de 11 miembros elegidos por el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, con un mandato de dos años renovable una sola vez.

28. La Junta Consultiva tiene amplias funciones en lo que toca a promover la lucha contra la corrupción, reunir información sobre la corrupción y la conducta de las sociedades transnacionales que operan en África, elaborar metodologías, asesorar a los gobiernos, preparar códigos de conducta para los funcionarios públicos y fomentar alianzas. Debe, además, informar periódicamente al Consejo Ejecutivo de la Unión Africana sobre los progresos de cada Estado Parte en el cumplimiento de lo dispuesto en la Convención. Al propio tiempo, los Estados Parte tienen la obligación de informar a la Junta acerca de tales progresos en el plazo de un año tras la entrada en vigor del instrumento y luego anualmente mediante informes de sus autoridades de lucha contra la corrupción. El proceso de examen no ha comenzado todavía.

29. La Unión Africana ha puesto asimismo en marcha otro proceso de examen de la gobernanza en virtud de su Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), el Mecanismo de examen entre los propios países africanos. El proceso tiene por fin instituir un marco integrado para el desarrollo socioeconómico de África a fin de hacer frente a los retos que se le plantean. Tras consultas con los interesados clave, cada uno de los 23 Estados responde a un cuestionario de autoevaluación y prepara un proyecto de plan nacional de acción que se convierte finalmente en un documento de antecedentes en el que se concretan los retos principales que el respectivo Estado afronta en materia de gobernanza. Le siguen visitas de examen a los diferentes países y la elaboración de un informe por país con un análisis y recomendaciones para el mejoramiento de la gobernanza que se somete al Grupo de examen entre los propios Estados africanos. Éste, a su vez, formula recomendaciones al Foro de examen entre los propios Estados africanos. En esta tribuna los Jefes de Estado debatirán entre sí el plan de acción recomendado.

30. Como la Convención ha entrado en vigor hace poco, el proceso de examen no se ha iniciado aún. El proceso previsto da a entender que se recurre a la presión de un grupo semejante. En cuanto al Mecanismo de examen de la NEPAD, sus ventajas radican en la presión de grupo al máximo nivel político: un foro de Jefes de Estado. Esta modalidad no resultará viable, empero, en el caso de la Convención contra la Corrupción.

**B. Examen de los tratados de ámbito mundial**

**1. Tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas**

31. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes es el órgano independiente y cuasi judicial encargado de supervisar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (180 partes), el Convenio sobre Sustancias



Sicotrópicas de 1971 (179 partes) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (180 partes). La Junta fue creada en 1968 conforme a la Convención Única sobre Estupefacientes.

32. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes se esfuerza por asegurar, en cooperación con los gobiernos, la disponibilidad en cantidades adecuadas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para usos médicos y científicos, así como la prevención de su desviación desde fuentes lícitas. Supervisa, además, el control ejercido por los gobiernos sobre las sustancias usadas en la fabricación ilícita de drogas y les ayuda a prevenir su desviación con fines ilícitos. Compete asimismo a la Junta dictaminar sobre las sustancias químicas utilizadas para la fabricación ilícita de drogas a fin de determinar si deben quedar sujetas a fiscalización internacional. De conformidad con su mandato en virtud de los tres tratados, la Junta examina periódicamente la situación de esa fiscalización en los diversos países, y evalúa las medidas adoptadas por los gobiernos y sus progresos en el cumplimiento de los citados instrumentos. Como parte de su diálogo permanente con los gobiernos, la Junta realiza también una evaluación anual de la aplicación de sus recomendaciones resultantes de las misiones que envía a los países.

33. La Junta mantiene un diálogo constante con los gobiernos a fin de ayudarlos a cumplir sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales de fiscalización de drogas, a cuyo efecto recomienda, cuando procede, que se les preste asistencia técnica o jurídica.

34. La Junta está compuesta de 13 miembros, elegidos por el Consejo Económico y Social, que desempeñan sus funciones a título personal. Celebra tres períodos de sesiones anuales. Analiza la información comunicada mediante cuestionarios por los gobiernos, órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes para cerciorarse de que las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional son debidamente aplicadas por los gobiernos, y recomienda medidas correctivas.

35. La Junta publica un informe sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 y presenta al Consejo Económico y Social informes técnicos sobre estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

36. En comparación con otros órganos establecidos en virtud de tratados, la Junta recibe numerosas respuestas a sus cuestionarios. El diálogo constante y las ocasionales visitas a los países explican, quizás, en parte este alto grado de cumplimiento. Al propio tiempo, la información que solicita es mayormente estadística y a menudo se encuentra disponible en servicios centrales de los gobiernos. El mecanismo de examen exige recursos financieros y humanos considerables.

## **2. Instrumentos para la protección de la capa de ozono: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono**

37. Mientras que el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono es un instrumento marco que establece principios generales, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y sus enmiendas especifican obligaciones sumamente detalladas. Su cumplimiento se verifica en gran medida

mediante un procedimiento de presentación de informes. La Conferencia de las Partes en el Convenio de Viena y la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal fueron establecidas en virtud de los respectivos instrumentos como órganos decisorios. Suelen reunirse concertadamente en el mismo momento y lugar cada dos años. Un fondo fiduciario financia la asistencia de los países en desarrollo.

38. En virtud del artículo 5 del Protocolo de Montreal se creó un mecanismo para alentar a los países en desarrollo a sumarse al régimen del tratado. Este mecanismo se expandió con la institución, en 1990, del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, destinado a prestar asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo a fin de facilitarles el cumplimiento del Protocolo en su día. Las partes en el Protocolo son más de 140. El Fondo ofrece subvenciones o exenciones por costos adicionales, y financia funciones de intercambio de información para ayudar a determinar las necesidades de cooperación, facilitar la cooperación técnica a fin de satisfacerlas, distribuir la información y los materiales pertinentes y organizar talleres, sesiones de capacitación y otras actividades conexas. Es financiado por los países desarrollados, es decir, aquéllos a los que no se aplica el artículo 5 del Protocolo. Un Comité Ejecutivo integrado por siete países desarrollados y siete en desarrollo, elegidos anualmente por las partes con arreglo a una representación geográfica equilibrada, elabora y supervisa la aplicación de políticas, directrices y disposiciones administrativas operacionales, incluido el desembolso de recursos, con miras a lograr los objetivos del Fondo. El Comité se reúne tres veces al año. Toda parte que desee recibir apoyo debe elaborar un programa nacional y propuestas de proyectos concretos, y presentarlos al Comité. El cumplimiento por cada una de las partes es supervisado, en un proceso de examen entre participantes semejantes, por un Comité de Aplicación que integran 10 de las partes en el Protocolo, elegidas sobre la base de una distribución geográfica equitativa. El Estado objeto de examen participa en la reunión pertinente del Comité de Aplicación. El informe que éste prepara lo ve luego el Comité Ejecutivo.

39. Además, una serie de organizaciones internacionales apoya la aplicación del Protocolo de Montreal prestando asistencia técnica a los países en desarrollo para que cumplan sus correspondientes obligaciones. Entre ellas se cuentan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Banco Mundial. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, se estableció originalmente como “fondo piloto” por tres años para conceder subvenciones con fines de asistencia técnica e investigación. Hoy es una institución permanente del Banco Mundial en calidad de organismo de ejecución.

40. La ventaja de estos mecanismos estriba en la relación operativa entre la asistencia técnica y el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte. La disponibilidad de fondos es un elemento esencial y un fuerte incentivo para que la información necesaria se haga llegar en forma ininterrumpida y sistemática.

### **3. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas**

41. Hasta la fecha las Naciones Unidas han aprobado siete tratados fundamentales de derechos humanos. Cada uno de ellos ha establecido su propio órgano -un comité de expertos- para supervisar su cumplimiento. Los comités se componen de expertos independientes (cuyo número varía entre 10 y 23) reconocidos por su competencia en la materia, nombrados o elegidos por los Estados Parte. Todos los comités, salvo

el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuentan con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra. Los comités son los siguientes:

- a) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el primero en crearse en virtud de un tratado, que supervisa desde 1969 la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de la Discriminación Racial;
- b) El Comité de Derechos Humanos, establecido en 1976 para supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- c) El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa desde 1982 la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- d) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado en 1987 a fin de cumplir el mandato de supervisión confiado por el Consejo Económico y Social con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- e) El Comité contra la Tortura, creado en 1987, encargado de vigilar la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- f) El Comité de los Derechos del Niño, que vigila desde 1990 la aplicación por los Estados Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos facultativos, el relativo a la participación de los niños en conflictos armados y el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- g) El Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que celebró su primer período de sesiones en marzo de 2004, y supervisa el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>3</sup>.

42. El mandato de cada uno de estos órganos es examinar los informes que los Estados Parte tienen obligación de presentar periódicamente acerca de las medidas que han tomado para aplicar las disposiciones del tratado correspondiente. Cinco de ellos están facultados para atender comunicaciones personales toda vez que los Estados Parte hayan aceptado el procedimiento, y dos pueden investigar las presuntas violaciones de disposiciones del tratado respectivo. Todos han adoptado directrices acerca de la forma y contenido de los informes como ayuda a los Estados Parte para su preparación.

43. Si bien más de dos tercios de los Estados Parte en estos siete instrumentos han presentado cuando menos un informe al órgano correspondiente, sólo una minoría cumple plenamente sus obligaciones de información. El porcentaje de Estados que no tienen pendientes informes atrasados oscila de más del 50% en el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño a menos del 20% en el del Pacto

---

<sup>3</sup> Véase “The United Nations human rights treaty system: an introduction to the core human right treaties and the treaty bodies”, (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto informativo, N° 30), Parte II.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la relativamente reciente Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

44. Dado el papel fundamental de estos órganos a la hora de evaluar las políticas y prácticas nacionales, se ha expresado preocupación por la capacidad del sistema para procesar los informes, como también el hecho de que muchos gobiernos no los presenten. El Secretario General, en su informe “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387 y Corr. 1), propuso que los órganos establecidos en virtud de tratados “deberían idear un criterio más coordinado para sus actividades y establecer una norma sobre las diversas obligaciones de presentar informes”. En su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), el Secretario General pidió asimismo que se finalizaran y aplicaran directrices armonizadas sobre la presentación de informes a todos los órganos establecidos en virtud de tratados a fin de que éstos pudieran funcionar como un sistema unificado. En aras de agilizar el proceso de información, los siete órganos establecidos en virtud de los tratados de derechos humanos aprobaron directrices armonizadas. Se pedirá a los gobiernos que comuniquen información general para su inclusión en un “documento básico” pertinente para los siete tratados o varios de ellos, que se complementaría con informes más específicos para cada tratado.

45. Para cumplir sus obligaciones de información, los Estados deben presentar un informe inicial, por lo general al año de haber suscrito el tratado, y luego en forma periódica según lo disponga el instrumento (normalmente cada cuatro o cinco años). Además del informe de cada gobierno, los órganos establecidos en virtud de tratados pueden recibir información sobre la situación de los derechos humanos en el país de otras fuentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, las instituciones académicas y la prensa. A la luz de la información disponible, el comité en cuestión examina el informe juntamente con representantes del gobierno. Sobre la base de este “diálogo constructivo”, el comité publica luego sus preocupaciones y recomendaciones con el título de “observaciones finales”.

46. Se alienta a los Estados Parte a que consideren el proceso de preparación de sus informes a los órganos establecidos en virtud de tratados no sólo como cumplimiento de una obligación internacional, sino también como una oportunidad de hacer balance de la protección de los derechos humanos en su esfera de jurisdicción a efectos de planificar y ejecutar políticas. Desde esta óptica, el sistema de presentación de informes es una herramienta importante que permite al Estado apreciar sus logros y las metas por alcanzar.

47. Los informes de los países sirven de instrumento de evaluación para los Estados y les permiten establecer criterios para medir sus progresos. Por otra parte, la preparación de estos informes puede requerirles mucho tiempo. La posibilidad de recibir información de otras fuentes y el diálogo constructivo previsto ofrecen una base idónea para unos informes equilibrados. Ahora bien, si estos informes, que son largos, no siguen todos el mismo modelo, resulta difícil y exige tiempo a la Secretaría realizar un análisis comparativo, lo cual puede, a su vez, afectar a la capacidad del sistema de procesarlos.

#### **4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

48. La aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos es examinada por la Conferencia de las Partes. Ésta tiene un mandato similar, en cuanto a principio y enfoque, al de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención contra la Corrupción, pero menos detallado y algo más limitado en su alcance.

49. La Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se reunió por vez primera en junio de 2004. La Conferencia decidió iniciar un examen “horizontal” de las medidas tomadas por los gobiernos para aplicar la Convención recogiendo, mediante cuestionarios, información sobre la legislación aprobada para dar cumplimiento a la Convención y sus Protocolos. Respondió a tiempo menos de la mitad de los Estados. La Secretaría señaló a la atención el problema e invitó a que la Conferencia lo abordara. El segundo período de sesiones se celebró en octubre de 2005. La Conferencia recordó a los Estados Parte su obligación jurídica de presentar la información necesaria y encargó a la Secretaría que se pusiera en contacto individualmente con los Estados que procediera y les propusiese medidas para remediar el problema. Lo que es más importante, comenzó a examinar la cuestión de la asistencia técnica y a crear un mecanismo para prestarla, consolidando y fortaleciendo más, al tiempo, la relación entre ésta y el cumplimiento. La Conferencia aprobó, asimismo, una nueva serie de cuestionarios sobre la aplicación de un mayor número de disposiciones de la Convención y sus Protocolos.

50. Con todo, la proporción de Estados que respondió a estos cuestionarios se redujo a alrededor de un tercio de los Estados Parte, mientras que el enérgico llamado de la Conferencia para que contestasen a la primera serie de cuestionarios no consiguió que respondiera mucho más del 50%. Además, respondió menos de la mitad de los Estados a los que se les habían solicitado aclaraciones individualmente.

51. En el tercer período de sesiones, realizado en octubre de 2006, estas cuestiones se debatieron en detalle y la Conferencia comenzó a tomar medidas concretas. Hizo un enérgico llamamiento a los Estados Parte para que completaran los dos primeros ciclos de informes antes del fin de junio de 2007 y pidió a la Secretaría que preparase los informes analíticos consolidados finales correspondientes a ambos ciclos destacando los casos de incumplimiento. Al propio tiempo, la Conferencia pidió a la Secretaría que elaborase un modelo de muestra como ayuda a los Estados Parte para que realizasen voluntariamente una evaluación detallada de su cumplimiento.

52. En ese mismo período de sesiones, la Conferencia comenzó a analizar posibles soluciones al problema de la falta de información, que reducía su capacidad de desempeñar sus funciones. Empezó a examinar la aplicación con un nuevo enfoque. Es posible que la baja proporción de respuestas obedezca, en parte, pero no por entero, a que los países precisan asistencia para reunir y procesar la información requerida.

#### **IV. Hacia un mecanismo de examen eficaz para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

53. Dada la importancia de la corrupción en el temario político, la aplicación efectiva de la Convención contra la Corrupción es una prioridad para todos los Estados. Han crecido las expectativas de que, ya en su primer período de sesiones, la Conferencia tome las decisiones políticas fundamentales necesarias para acreditarse como órgano de examen eficaz.

54. En este sentido, tal vez los Estados estimen conveniente aprovechar la experiencia de los mecanismos de examen existentes y planear uno capaz de cumplir plena y eficientemente el mandato de la Conferencia, particularmente en cuanto a aquilatar las medidas de los Estados para aplicar la Convención.

55. Para lograrlo, la Conferencia debe hallar un equilibrio óptimo entre los mecanismos de reunión de información y de examen, por una parte, y, por la otra, los recursos financieros y humanos necesarios. El análisis es en efecto, indispensable para determinar el cumplimiento de la Convención y adecuar la prestación de asistencia técnica al fin de promover la aplicación.

56. La Conferencia deberá crear un mecanismo eficiente que ayude a los Estados Parte a examinar el cumplimiento de la Convención. El mecanismo debe disponer de los necesarios conocimientos técnicos o tener fácil acceso a ellos, y estar dotado de legitimidad, objetividad e imparcialidad. Bajo la autoridad de la Conferencia y aprovechando los conocimientos acumulados por ella, el mecanismo informaría a los Estados acerca de los avances en la aplicación de la Convención.

57. En la fase inicial, los Estados Parte realizarían una autoevaluación general de su cumplimiento de la Convención. Para facilitar este proceso, la Secretaría elaboraría una lista guía de asuntos a considerar y un conjunto de directrices. Éstas se prepararían de forma que delinearan las cuestiones que se han de tratar, la información necesaria y sugerencias sobre el análisis y las autoridades que deban participar. Para ayudar a los Estados a realizar esta autoevaluación general se les prestaría asistencia, previa petición.

58. Sobre la base de tal autoevaluación, los Estados Parte estarían en condiciones de determinar las vulnerabilidades, debilidades y lagunas en su aplicación de la Convención. Éstas servirían de fundamento para planes de acción concretos con plazos igualmente concretos y prioridades claras. De esta suerte, los Estados podrían aprovechar la autoevaluación y los planes de acción para establecer criterios de referencia, y medir los progresos en su labor interna dirigida a aplicar la Convención y poner coto a la corrupción. Al propio tiempo, determinarían qué medidas podrían tomarse con los recursos al alcance de los gobiernos y para qué otras éstos necesitarían asistencia técnica. Los gobiernos podrían reexaminar cada cierto tiempo este conjunto de medidas conforme avanzaran en sus actividades de aplicación.

59. Para examinar las autoevaluaciones y planes de acción se crearía un grupo de expertos. Tras consultas con los distintos Estados Parte, el grupo formularía conclusiones acerca de la situación de la aplicación en cada Estado y recomendaciones para mejorarla. Las conclusiones y recomendaciones se señalarían

a la atención de la Conferencia de los Estados Parte en sus períodos ordinarios de sesiones.

60. Tal vez la Conferencia considere necesaria una oportunidad de probar este mecanismo plenamente. Ello se podría hacer estableciendo un programa voluntario limitado que sirviese para perfeccionar este proceso y ensayar los medios de realizarlo. El grupo de Estados participantes lo integrarían por igual países donantes y en desarrollo. El compromiso de los donantes no sería únicamente aportar los fondos necesarios para cubrir los costes del programa y la prestación de la asistencia técnica que necesitaran los países en desarrollo que participan voluntariamente, sino también someter a sus propios gobiernos a un proceso de evaluación completo. El programa se desarrollaría a lo largo de tres años y concluiría en un momento que permitiera elaborar un extenso informe sobre sus resultados que se presentaría a la Conferencia a más tardar en su tercer período de sesiones.

61. Un grupo de expertos encargado de supervisar la ejecución voluntaria del programa realizaría los exámenes y evaluaría el programa en su totalidad. Se ocuparía también de elaborar una propuesta sobre un mecanismo de examen en toda regla aprovechando la experiencia adquirida con el programa voluntario, que presentaría a la Conferencia de los Estados Parte. El programa sería de alcance y duración limitados. Se estructuraría en torno sólo a algunas de las disposiciones de la Convención. Este enfoque permitiría centrar los esfuerzos, facilitando la deducción de conclusiones útiles sobre la viabilidad y eficacia.

---