



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

Distr. general
4 de octubre de 2006
Español
Original: inglés

Tercer período de sesiones

Viena, 9 a 18 de octubre de 2006

Tema 7 del programa provisional*

Examen de mecanismos encaminados a lograr los objetivos de la Conferencia de las Partes de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 3 a 5 del artículo 32 de la Convención

Revitalización de la Conferencia de las Partes

Nota del Director Ejecutivo

I. Cumplimiento de las expectativas

1. Una cuestión delicada y a la que se dedicó un tiempo considerable en la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional fue el modo en que se supervisaría su aplicación. Hubo propuestas muy variadas, pero los negociadores compartieron la opinión de que la Convención tenía por objeto abordar problemas de alta prioridad y, en consecuencia, su aplicación no podía dejarse al azar. Se consideró importante hacer que esta Convención fuera diferente de las otras, porque se había preparado para marcar el inicio de una nueva era de la cooperación internacional y el derecho penal. Esas aspiraciones no se cumplirán sin un mecanismo que examinase su aplicación. Al mismo tiempo, para algunos países la supervisión era una causa de preocupación, no porque no compartieran la importancia de una aplicación coherente de la Convención, sino por asociar la supervisión con prácticas intrusivas que pudieran poner en peligro principios como la soberanía y la independencia en la toma de decisiones.

2. Se llegó a un consenso para la creación de la Conferencia de las Partes, con un mandato que reflejaba los siguientes principios:

- a) Garantizar que la aplicación y su examen estarían en manos de los Estados;
- b) Mantener el espíritu de respeto mutuo y de inclusión que estuvo presente y guió la creación de la Convención y que garantizó su calidad;

* CTOC/COP/2006/1.



c) Dar prioridad a la prestación de apoyo a los gobiernos en sus esfuerzos de aplicación de la Convención.

3. El mandato de la Conferencia es exhaustivo: abarca desde efectuar el examen de la aplicación a obtener apoyo y velar por que haya disponibles recursos para prestar asistencia a los gobiernos que la necesiten en la aplicación de la Convención. Y se ha vuelto todavía más exhaustivo si se tiene en cuenta la competencia de la Conferencia en lo relativo a la aplicación de los tres Protocolos que complementan la Convención.

4. También se estableció un estrecho vínculo entre la aplicación y la asistencia técnica, ya que la lucha contra la delincuencia organizada es un objetivo compartido. Se encomendó a la Conferencia la tarea crucial de velar por que se mantuviera ese vínculo entre la aplicación y la asistencia técnica.

5. Se espera que la Conferencia obtenga el necesario conocimiento de las medidas adoptadas y de las dificultades encontradas por los Estados Parte en aplicación de la Convención, en línea con el deseo general antes mencionado de subrayar el papel primordial de los Estados en el proceso de examen. En consecuencia, los Estados Parte han asumido la obligación jurídica de informar a la Conferencia de los planes, las prácticas y las medidas legislativas y administrativas destinadas a cumplir con las disposiciones de la Convención. En este marco, el conocimiento y el suministro de información son el núcleo esencial para que la Conferencia pueda desempeñar su mandato de un modo creíble y coherente.

II. Evaluación de la situación

6. En junio de 2004 se convocó por primera vez la Conferencia en un ambiente de euforia general y de auténtico logro: se habían completado las negociaciones en un período de tiempo que nunca antes había sido tan breve; por primera vez se había respetado el plazo fijado por la Asamblea General para ese tipo de negociaciones; un número récord de Estados habían firmado la Convención; la entrada en vigor de la Convención se había logrado en menos de tres años; y el ritmo de las ratificaciones estaba superando las expectativas. Todo ello se anunció como el reflejo de una determinación común de unir fuerzas contra la delincuencia organizada transnacional y la manifestación de la alta prioridad que los gobiernos daban a la cuestión.

7. En el primer período de sesiones se abordaron cuestiones de organización y se decidió que se crearía una masa de conocimientos que sirviera de base para tomar decisiones informadas. Con ese ánimo, la Conferencia decidió iniciar un examen "horizontal" de las medidas adoptadas por los gobiernos en aplicación de la Convención (y de los dos Protocolos que habían entrado en vigor en ese momento) y para ello dio instrucciones a la secretaría de que reuniera información relativa a la legislación aprobada en cumplimiento de la Convención y sus Protocolos. A tal fin, la Conferencia pidió a la secretaría que preparara cuestionarios que revisó y aprobó.

8. El proceso de reunión de información tras el primer período de sesiones fue el primer signo de un problema incipiente. Menos de la mitad de los Estados Parte respondió a los cuestionarios a su debido tiempo. La secretaría señaló este problema e invitó a la Conferencia a que lo abordara. La secretaría hizo ese llamamiento por

dos razones. En primer lugar, las respuestas indicaban lagunas en el cumplimiento. En segundo lugar, la primera ronda trataba cuestiones de cumplimiento relativamente sencillas. Las cuestiones sobre las que se habría de informar en el futuro crearían problemas insuperables.

9. El segundo período de sesiones de la Conferencia se celebró en octubre de 2005. La Conferencia recordó a los Estados Parte su obligación jurídica de proporcionar la información necesaria y ordenó a la secretaría que se dirigiera individualmente a cada Estado afectado y le propusiera medidas para corregir el problema. Ello demostró la buena disposición de la Conferencia de reafirmar su papel y podía entenderse como indicio de una tendencia emergente hacia la utilización de un enfoque de examen por homólogos, una buena señal para el futuro.

10. También en el segundo período de sesiones, la Conferencia sentó las bases de su trabajo futuro. Reconoció la importancia de la participación de expertos que se encargaran de asuntos especializados contemplados en la Convención y los Protocolos. Lo que es más importante, empezó a prestar atención a la cuestión de la asistencia técnica. En línea con el espíritu de la Convención, la Conferencia empezó a crear mecanismos para la prestación de asistencia técnica al tiempo que consolidaba y reforzaba el vínculo entre la asistencia técnica y la aplicación. Asimismo, la Conferencia aprobó un nuevo conjunto de cuestionarios sobre la aplicación de más disposiciones de la Convención y los Protocolos.

11. A pesar de que en el segundo período de sesiones se trataron más aspectos, predominó un claro sentimiento de búsqueda de dirección y de dificultad de la Conferencia para articular una política a largo plazo.

12. Los resultados de ese segundo ciclo de presentación de informes fueron todavía más decepcionantes. La tasa de respuestas bajó a aproximadamente un tercio de los Estados Parte, y el enérgico llamamiento de la Conferencia a los Estados para que respondieran al primer conjunto de cuestionarios no consiguió que la tasa total de respuestas llegara mucho más allá de la marca del 50%. Las figuras I y II resumen la situación después de los dos ciclos de presentación de informes¹. Para agravar el problema, respondieron menos de la mitad de los países a los que la secretaría se dirigió individualmente para solicitarles una aclaración, con lo que se puso en duda la eficacia y la autoridad de la Conferencia como institución de examen conforme a la Convención.

¹ Si bien en las figuras I y II se ofrece una visión general de conjunto del problema de la insuficiencia de la presentación de informes, cabe destacar que la cantidad y la calidad de las respuestas varía considerablemente de un grupo regional a otro. Por ejemplo, la tasa de respuesta de los países de América Latina y el Caribe es bastante baja, pero las respuestas son de buena calidad, y los países incluyen CD-ROM que contienen legislación, con lo que eliminan la carga de papel. En cambio, los países de Europa oriental tienen una tasa de respuestas alta, pero las respuestas son de calidad desigual.

Figura I
Primer ciclo de presentación de informes

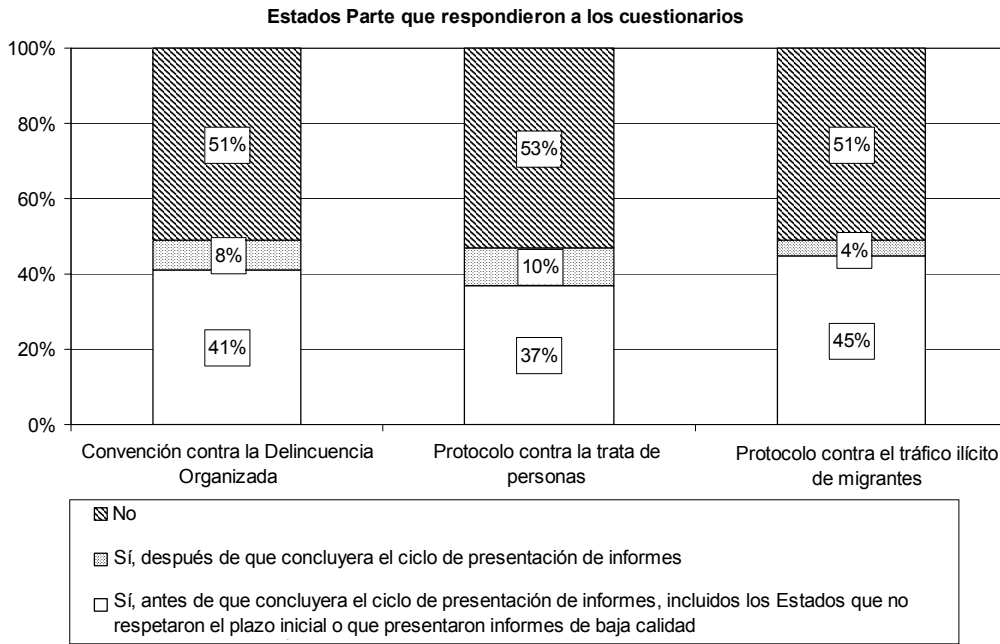
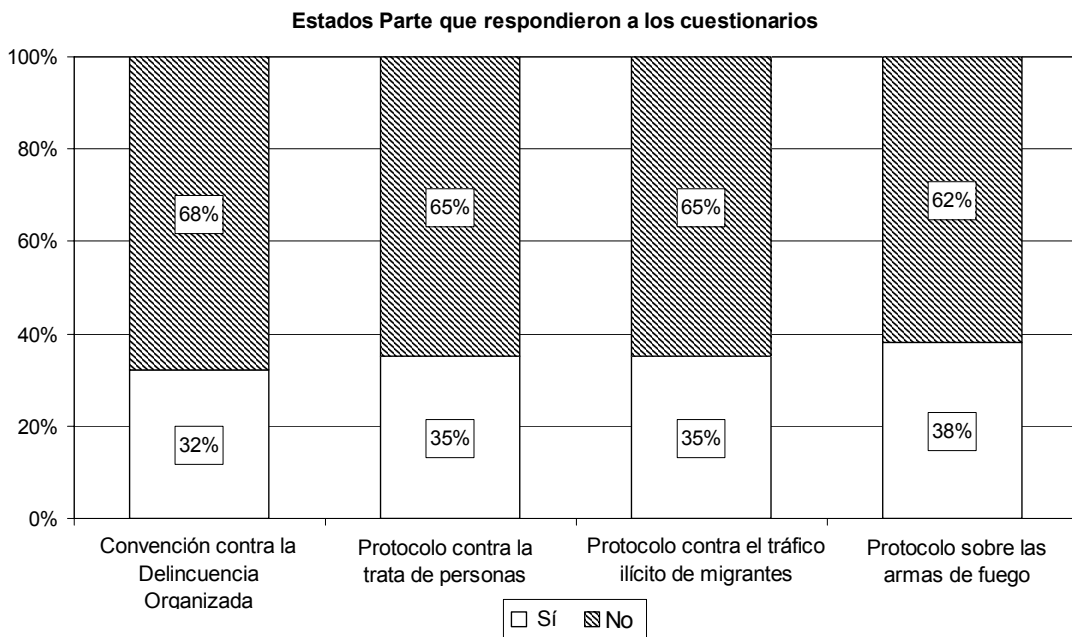


Figura II
Segundo ciclo de presentación de informes



III. ¿Por qué?

13. Uno de los objetivos más importantes de la Conferencia es realizar una evaluación de los esfuerzos de los Estados para aplicar la Convención. Dado que el medio elegido, a saber, el cuestionario, al parecer no estaba dando los resultados deseados, la secretaría extremó sus esfuerzos por descubrir las causas del problema. Éste se examinó a fondo en un seminario organizado por la ONUDD y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en marzo de 2006 (véase el documento CTOC/COP/2006/CRP.1). Se expresaron diferentes opiniones respecto de las causas de la baja tasa de respuestas. Los argumentos más frecuentes fueron los siguientes:

- a) Los cuestionarios eran demasiado complicados y se había producido un “agotamiento” al respecto;
- b) Era necesario coordinar la participación de demasiadas autoridades nacionales para responder a los cuestionarios;
- c) Los Estados recibían demasiados cuestionarios de la ONUDD (o de las Naciones Unidas en general);
- d) Algunos Estados no contaban con la capacidad para reunir y procesar la información requerida, además de carecer de los recursos humanos y financieros para cumplimentar los cuestionarios².

14. La calidad de muchas de las respuestas a las preguntas contenidas en los cuestionarios dejaba mucho que desear. En algunos casos, la información reunida era de escasa utilidad. Si no se contaba con datos adecuados sobre la aplicación, los informes analíticos no eran viables. Esto tenía un efecto paralizador en la Conferencia, menoscabando su capacidad de formular políticas basadas en pruebas concretas.

15. El problema de la presentación de informes insuficientes no era más que un síntoma de un malestar más amplio. En el segundo período de sesiones, celebrado en octubre de 2005, la participación en la Conferencia había comenzado a declinar. Si bien considerada en cifras absolutas dicha participación era normal y coherente con las pautas de las reuniones de esa naturaleza, la composición general de las delegaciones difícilmente podía facilitar un debate a fondo. En los informes analíticos, por ejemplo, la secretaría había puesto de relieve cuestiones relacionadas con el incumplimiento de disposiciones importantes, como la forma de penalizar la participación en un grupo delictivo organizado, o la importancia atribuida al consentimiento de la víctima en el contexto de la penalización de la trata de personas en el Protocolo pertinente. En realidad, estos asuntos no se examinaban con la suficiente amplitud como para proporcionar orientación sobre medidas futuras a los Estados y al órgano constituido por la Conferencia. No era ninguna coincidencia que se experimentaran dificultades importantes para llenar los cargos disponibles en la Mesa de la Conferencia, ni que la secretaría tuviera que alentar activamente a los presidentes de los grupos regionales, cuando ya estaba bastante

² Cabe señalar que cada cuestionario empieza con la pregunta: “¿Necesita asistencia para proporcionar la información solicitada en el presente cuestionario?”.

avanzado el período de sesiones, a que persuadieran a sus miembros de que se presentaran a ocupar esos cargos.

16. Todos estos elementos convergen y señalan una dirección. La prioridad política concedida a la Convención y sus Protocolos está disminuyendo. Ello podría obedecer a muchas razones. La causa más benigna podría ser el hecho de que otros asuntos que han surgido desde la aprobación de la Convención están compitiendo por captar la atención.

17. Sean cuales sean las razones, es indiscutible que la delincuencia organizada, en todas sus formas y manifestaciones, sigue siendo una amenaza creciente para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en todo el mundo. La Convención y sus Protocolos constituyen el único marco global destinado a enfrentar esa amenaza. El hecho de permitir que la prioridad política de la aplicación plena y eficaz de esos instrumentos siga decayendo tendrá consecuencias nefastas para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Considerada desde este ángulo, la capacidad de la Conferencia de cumplir las tareas que se le han asignado ya no es una cuestión que se pueda tomar a la ligera. Es una cuestión relacionada con la seriedad de la actitud y la fiabilidad de los pronunciamientos políticos.

IV. Qué hacer

18. La Conferencia se halla en una coyuntura crítica. Con 126 Partes, ha logrado una masa crítica, con un buen equilibrio entre países en desarrollo y países desarrollados. Por otra parte, la Conferencia está a punto de iniciar el ciclo bienal de sus períodos de sesiones. En un momento en que su prioridad política se está cuestionando, los intervalos de dos años entre períodos de sesiones podrían traducirse en un factor que debilitara aún más esa prioridad. En este momento crucial, la Conferencia debe hacer una pausa, evaluar sus logros y mirar con firmeza hacia el futuro. Es necesario que los Estados Parte:

- Restablezcan la prioridad que merecen la Convención y sus Protocolos
- Confieran a la Conferencia poderes para cumplir plena y eficientemente sus mandatos
- Revitalicen la Conferencia en su calidad de órgano de aplicación de pleno derecho, para lo que fue concebida

19. Estos objetivos podrían lograrse si se convierte a la Conferencia en un mecanismo de examen por homólogos y se establecen formas de habilitarla para que desempeñe esa función. Es seguro que si los Estados combinan su sabiduría, experiencia e inventiva colectivas, encontrarán las soluciones adecuadas. Al hacerlo, deberán inspirarse en los atributos que posibilitaron la elaboración de la Convención y sus Protocolos. Los Estados han adquirido una experiencia muy útil en lo que respecta a buscar y lograr un consenso sobre cuestiones difíciles y a menudo controvertidas, manteniendo al mismo tiempo el respeto mutuo, demostrando sensibilidad por las preocupaciones de los demás y garantizando que el consenso no se logre a expensas de la calidad. Una de las posibles formas de proceder podría consistir en ceñirse a las tres etapas que se describen a continuación.

A. Solución del problema de la presentación de informes insuficientes

20. Es necesario hallar la forma más eficiente de completar los dos ciclos de presentación de informes en curso, de modo que pueda emprenderse en el futuro un examen de los progresos realizados por los países y del impacto de las medidas adoptadas. Al mismo tiempo, debe prestarse atención a la calidad, exhaustividad y claridad de las respuestas. Igualmente importante es insistir en la presentación de respuestas a las solicitudes concretas de aclaraciones o de información adicional sobre el cumplimiento que la Conferencia haya dispuesto o disponga.

B. Una nueva manera de consolidar la base de conocimientos

21. Mientras se terminan los ciclos de presentación de informes que se están examinando actualmente, la Conferencia debe tratar de encontrar nuevas formas de cumplir sus funciones relativas al examen de la aplicación. Si los cuestionarios no son viables como medio de reunión de información, una de las soluciones propuestas fue la de simplificar esos cuestionarios. Esta opción tal vez merezca tenerse en cuenta, aunque es muy improbable que vaya más allá de atender a los síntomas y que ofrezca una cura. La simplificación podría concebirse hasta que la Conferencia termine de aplicar su enfoque “horizontal” y adopte otro más “vertical”, procurando adquirir conocimientos sobre medidas específicas, y lo que es más importante aún, sobre su impacto.

22. La cuestión que la Conferencia debería examinar detenidamente es cómo apartarse del enfoque de los cuestionarios manteniendo al mismo tiempo la prerrogativa de los gobiernos de ser la auténtica fuente de información. Una manera de lograr esos objetivos sería solicitar a las Partes que emprendieran una autoevaluación amplia de su cumplimiento de las disposiciones de la Convención y los Protocolos. Para facilitar este proceso, la secretaría elaboraría una lista de control de las cuestiones que deberían examinarse, y un conjunto de directrices. Debería prestarse asistencia a los Estados que la solicitaran para ayudarlos a realizar la autoevaluación amplia. Esta autoevaluación iría acompañada de un plan de acción en el que se identificarían medidas concretas, se establecerían plazos precisos para la aplicación de esas medidas, se fijarían prioridades y se determinarían las medidas que podrían adoptarse utilizando los recursos de que dispusiera el gobierno y las medidas para cuya aplicación el gobierno requeriría asistencia técnica. Este programa sería objeto de un examen periódico por el gobierno a medida que avanzara en su labor de aplicación. Este enfoque de conjunto ha sido aplicado con un éxito considerable por órganos como la Comisión Europea, que lo utiliza eficazmente, incluso en la esfera de la delincuencia organizada. Este enfoque de autoevaluación tal vez no resulte menos engorroso que los cuestionarios para las autoridades nacionales, pero presenta varias ventajas, entre las que cabe destacar el hecho de que requiere una inversión inicial de tiempo y recursos que se compensa posteriormente con los reducidos requisitos en materia de revisión y actualización, dado que se trata de un proceso continuo. El enfoque debe examinarse detenidamente por otra razón. Debería procurarse evitar que el producto de este proceso degenerare en una serie de informes de los países de carácter superficial.

C. Mecanismo para orientar y apoyar esos esfuerzos

23. La Conferencia deberá crear un mecanismo específico, ágil y eficiente para apoyar a las Partes en la realización de su autoevaluación, preparar sus planes de acción y asesorarlas con respecto a su aplicación. Ese mecanismo deberá contar con los conocimientos especializados necesarios, o tener fácil acceso a ellos, y estar investido de legitimidad, objetividad e imparcialidad. Sometido a la autoridad de la Conferencia, el mecanismo asesoraría a los Estados acerca de los progresos en la aplicación de la Convención y sus Protocolos, apoyándose en la base de conocimientos elaborada por la Conferencia.

V. Conclusiones

24. Después de tres años de existencia, el reto al que se enfrenta la Conferencia es iniciar un nuevo capítulo. Ha llegado el momento de adoptar sin demora medidas correctivas para cambiar el curso de los acontecimientos. Es necesario identificar urgentemente nuevos mecanismos que restituyan a la Conferencia la capacidad de cumplir sus tareas. Ha llegado la hora de aunar esfuerzos para dar a la aplicación de la Convención y sus Protocolos la alta prioridad que merece.

25. Sin duda, las decisiones que se requieren son complejas. El enfoque en tres etapas propuesto no está exento de aspectos preocupantes. No obstante, tal vez sea necesario propiciar oportunidades de que maduren los pensamientos y puedan comprobarse cabalmente las hipótesis. Una forma de lograrlo sin más dilaciones sería aplicar un programa voluntario y limitado que ayudara a refinar la nueva línea de acción y poner a prueba los medios para su ejecución. El programa sería limitado en cuanto a su alcance y plazo. Sólo algunas de las disposiciones de la Convención (y quizá de los Protocolos) constituirían sus elementos principales. En lo que a tiempo respecta, el programa se desarrollaría durante dos años, es decir, hasta el cuarto período de sesiones de la Conferencia, y terminaría en una fecha que permitiera la elaboración de un informe amplio sobre su ejecución, que se presentaría a la Conferencia en dicho período de sesiones. Este enfoque ayudaría a concentrar los esfuerzos, facilitando la elaboración de conclusiones útiles sobre viabilidad y eficacia. Y convertiría la aparente desventaja del ciclo bienal en un intervalo vigorizador.