

Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de las NNUU Contra la Corrupción



Fritz Heimann y Gillian Dell
12 Septiembre 2006

INDICE

Sección I:	Antecedentes del estudio	p. 1
Sección II:	Resultados a destacar y recomendaciones	p. 3
Sección III:	Importancia del proceso de seguimiento	p. 4
Sección IV:	Disposiciones pertinentes de la UNCAC	p. 7
Sección V:	Lecciones aprendidas de otros programas de monitoreo	p. 8
Sección VI:	Respuesta a las inquietudes sobre el monitoreo de la UNCAC	p. 12
Sección VII:	Seguimiento y organización del monitoreo	p. 14
Sección VIII:	Seguimiento y programas de monitoreo	p. 16
Sección IX:	Satisfacer las necesidades de asistencia técnica	p. 20
Sección X:	Coordinación del programa de monitoreo de la UNCAC con otros programas	p. 22
Apéndice A:	Análisis de otros programas de monitoreo	p. 25

ANEXO: INFORMES SOBRE LOS PROGRAMAS DE MONITOREO

Convención de la OCDE contra el Soborno Transnacional

Grupo de Estados contra la Corrupción, del Consejo de Europa (GRECO)

Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)

Proceso de Evaluación Mutua del FATF

Iniciativa Anticorrupción para Asia y el Pacífico del BDA-OCDE

Iniciativa anticorrupción Pacto de Estabilidad

Mecanismo de Evaluación Mutua Africano (APRM) de la NEPAD

Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolos

Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) representa un paso crucial en la creación de un marco internacional para combatir la corrupción. En la economía global de hoy, la corrupción se ha convertido en un fenómeno de impacto mundial, por lo que resulta necesaria una convención internacional que comprometa legalmente a todos los países. La UNCAC, debido a su alcance mundial, sirve para hacer frente a problemas que serían imposible de abordar mediante las convenciones regionales existentes.

La experiencia con otras convenciones anticorrupción ha demostrado la importancia de un proceso de monitoreo sistemático que garantice la implementación puntual y eficaz por parte de los gobiernos nacionales. La UNCAC contempla la formación de una Conferencia de Estados Parte a la Convención (CEP), a la cual se le atribuya la importante responsabilidad de promover y analizar la ejecución de dicho instrumento, incluido el establecimiento de "cualquier mecanismo u órgano apropiado que se encargue de asistir en la implementación eficaz de la Convención". La primera reunión de la CEP tendrá lugar en diciembre de 2006.

Transparency International (TI) organizó el Grupo de Estudio sobre un Proceso de Seguimiento de la UNCAC, a fin de postular ideas que posteriormente serán sometidas a consideración por la CEP. El Grupo de Estudio está compuesto por individuos que cuentan con experiencia extensa en el monitoreo de otras convenciones anticorrupción. En la página 2 se encuentran los nombres de los participantes, quienes actuaron en calidad de individuos, y no como representantes de las organizaciones a las cuales están afiliados. El Grupo de Estudio realizó cuatro reuniones: en París, el 19 de diciembre de 2004 y el 18 de marzo de 2005; en Berlín, del 22 al 23 de junio y del 23 al 24 de septiembre de 2005. El 24 de enero de 2006, se celebró una reunión en Viena en la que los representantes de los diecinueve gobiernos deliberaron sobre el trabajo del Grupo de Estudio.¹

El Grupo de Estudio dedicó considerable tiempo a la revisión de los procesos de monitoreo de otras convenciones anticorrupción, los cuales proporcionan importantes datos generales que pueden extrapolarse al monitoreo de la UNCAC. En el Apéndice y el Anexo al presente informe se incluye información sobre estos procesos. El Grupo de Estudio también analizó las inquietudes sobre el monitoreo que fueron planteadas durante las negociaciones de Viena y que generaron la adopción de la UNCAC, además de analizar la forma en que éstas deberían abordarse. Este informe presenta la síntesis de TI del trabajo del Grupo de Estudio. TI asume la plena responsabilidad por su contenido.

Durante el trabajo del Grupo de Estudio, se hizo evidente que existía una estrecha interconexión entre las cuestiones de implementación, monitoreo y asistencia técnica. A raíz de ello, en este informe se trata no solamente el tema del monitoreo, sino también, en un sentido más amplio, la necesidad de un "Proceso de Seguimiento de la UNCAC".

TI reconoce y agradece el apoyo de la Fundación de las Naciones Unidas por el trabajo del Grupo de Estudio, así como la asistencia que le está brindando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia. TI también desea expresar su agradecimiento a los expertos quienes prepararon las once revisiones de los sistemas de monitoreo anexas al informe.

Definición de términos utilizados en este informe

Monitoreo

se refiere a un proceso de revisión internacional para evaluar el grado en que los gobiernos nacionales han tomado las medidas adecuadas para ejecutar las disposiciones de la UNCAC.

Implementación

se refiere a las medidas de los gobiernos nacionales, incluidas la ratificación, promulgación de leyes para implementar las disposiciones de la UNCAC, así como también medidas administrativas, normativas y de aplicación de la ley para poner en marcha las disposiciones de la UNCAC.

Asistencia técnica

se refiere, en términos generales, a la asistencia ofrecida a los gobiernos nacionales a fin de fortalecer su capacidad para cumplir con la UNCAC.

¹ A la reunión del 24 de enero asistieron los representantes de los siguientes países, incluidos casi todos los miembros de los Amigos de la Convención: Argentina, Austria, Canadá, Egipto, Finlandia, Francia, Japón, Jordania, México, los Países Bajos, Nigeria, Noruega, Pakistán, Perú, Polonia, Rusia, Sudáfrica, el Reino Unido y EE.UU.

Miembros del Grupo de Estudio de TI sobre el Proceso de Seguimiento de la UNCAC

Gillian Dell	Directora de Programas de TI, Convenciones
Ugo Draetta	Presidente, Iniciativa anticorrupción Pacto de Estabilidad; Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Milán
Kirstine Drew	Coordinadora, UNICORN
Fritz Heimann	Miembro fundador de TI y Asesor Principal sobre Convenciones; Vicepresidente, Comisión de Anticorrupción de la ICC; antiguo Asesor Jurídico Adjunto, General Electric Company.
Drago Kos	Presidente, GRECO; Presidente, Comisión para la Prevención de la Corrupción, República de Eslovenia
Kamal Hossain	Miembro y Expresidente, Comité Asesor de TI; Antiguo Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para Afganistán; Antiguo Ministro de Justicia y Canciller de Bangladesh
Phil Mason	Coordinador, Panel de Alto Nivel de la ONU de 2005, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
Valeria Merino	Miembro de la Junta Directiva, Transparency International
Patrick Moulette	Jefe de la División Anticorrupción de la OCDE
Akere Muna	Miembro de la Junta Directiva de Transparency International; Fundador y Presidente de TI Camerún; Presidente, Unión Panafricana de Abogados
Mark Pieth	Presidente, Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno; Profesor de Criminología y Derecho Penal de la Universidad de Basilea; Director Fundador del Instituto de Basilea de Gobernabilidad
Wolfgang Rau	Secretario Ejecutivo, GRECO
Cobus de Swardt	Director de Programas Globales de TI

Enlace con UNODC

Dimitri Vlassis	Jefe, Sección de Delitos de la Convención, Rama de Tratados y Asuntos Jurídicos, División de Asuntos Legales, UNODC
------------------------	---

Participantes y colaboradores adicionales

Gemma Aiolfi	Ex Directora, Instituto de Basilea de Gobernabilidad
John Brandolino	Director, División de Programas contra el Crimen, Departamento de Estado de EE.UU.
John Carlson	Administrador Principal, Secretaría del FATF
Alain Damais	Secretario Ejecutivo, FATF
Dedo Geinitz	Jefe del Proyecto de la UNCAC, GTZ
David Nussbaum	Director Ejecutivo de TI-S
Miguel Peñailillo	Coordinador del Programa de Convenciones de TI para América (con base en Chile)
Gino Polimeni	Director, UNICRI
Peter Rooke	Director Regional de TI para Asia y el Pacífico
Pauline Tamesis	Especialista en Políticas de Responsabilidad, Transparencia y Anticorrupción, PNUD
Eduardo Vetere	Antiguo Director, División de Asuntos de Tratados, UNODC
François Vincke	residente, Comisión de Anticorrupción de la ICC

RESULTADOS A DESTACAR Y RECOMENDACIONES

- **Esencial para el monitoreo:** A los efectos de que la UNCAC se convierta en un marco eficaz para combatir la corrupción a nivel mundial, resulta esencial habilitar un proceso de seguimiento y monitoreo. Dicho proceso debe ser autorizado en la Conferencia de Estados Parte de diciembre de 2006 e iniciarse en el año 2007. Con ello se mantendría el impulso para la implementación y se fomentaría la confianza pública en la UNCAC.
- **Objetivo:** El objetivo del proceso de seguimiento debería ser el de garantizar la evolución de la UNCAC a un marco global y eficaz para contrarrestar la corrupción. Esto tomará tiempo debido a que la UNCAC es un instrumento complejo. No todas las disposiciones de la UNCAC pueden implementarse simultáneamente y se les debe permitir a los gobiernos avanzar a ritmos diferentes.
- **Secretaría:** Es necesario contar con una secretaría sólida y un financiamiento adecuado y predecible para gestionar el proceso de seguimiento.
 - La experiencia con otras convenciones anticorrupción demuestra que es posible llevar a cabo un proceso de monitoreo eficaz con una dotación mínima de personal a un costo relativamente modesto.
 - El papel exitoso que desempeñó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) en el desarrollo de la UNCAC demuestra que tiene la capacidad administrativa y profesional para efectuar un programa de seguimiento eficaz.
- **Proceso de seguimiento:** El proceso de seguimiento debe comenzar por solicitar a los gobiernos que identifiquen potenciales problemas de implementación, necesidades de asistencia técnica y planes de acción para la implementación.
 - La Secretaría debe trabajar estrechamente con las agencias donantes para facilitar la prestación de asistencia técnica.
 - Pasado un tiempo prudente para la implementación, se deberían realizar revisiones periódicas para evaluar si la implementación y aplicación a nivel nacional han sido adecuadas.
- **Coordinación:** Las revisiones de monitoreo de la UNCAC deben coordinarse con los programas de monitoreo de otras convenciones anticorrupción a fin de evitar el doble monitoreo y de aprovechar las capacidades regionales.
- **Transparencia:** El proceso de seguimiento debe realizarse de manera transparente en vista de que el apoyo público en la reducción de la corrupción es la mejor herramienta para cumplir los objetivos de la UNCAC. Es fundamental la participación activa del sector privado, los sindicatos y la sociedad civil.

Estas recomendaciones se describen con mayor detalle en la Sección VII, Seguimiento y organización del monitoreo; Sección VIII, Seguimiento y programas de monitoreo; Sección IX, Satisfacer las necesidades de asistencia técnica; y Sección X, Coordinación del programa de monitoreo de la UNCAC con otros similares, a continuación.

IMPORTANCIA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

A. Bases esenciales

La UNCAC representa el compromiso colectivo por parte de más de 140 países para crear un marco internacional con el objeto de combatir la corrupción. Las partes reconocen que, en la economía global de hoy día, la corrupción ha cobrado una dimensión mundial. Los gobiernos que actúan solos, o incluso bajo el marco de las convenciones regionales, no pueden abordar el problema de la corrupción global de forma eficaz. La adopción y ratificación de la UNCAC son pasos iniciales. Para que la UNCAC funcione se requerirá un proceso de seguimiento de varios años.

Se necesita de un proceso de seguimiento porque la UNCAC no es, en gran parte, un instrumento internacional de aplicación directa y se requieren de numerosas medidas por parte de los gobiernos nacionales para su implementación. El cuerpo legislativo debe promulgar leyes para aplicar las disposiciones de la UNCAC. Los gobiernos también deben proporcionar financiamiento y personal para las agencias que administran los programas anticorrupción. Lo que es más importante: los líderes gubernamentales deben mantener la voluntad política para vencer la oposición a la aplicación y otras medidas anticorrupción controvertidas. El monitoreo de la UNCAC enfrenta retos singulares:

- La UNCAC tiene la mayor y más variada cantidad de estados parte a una convención anticorrupción. Más de 140 países han firmado la UNCAC y se prevé que dichas naciones ratificarán y se harán partes de la misma. Esto, en comparación con los 36 estados parte de la OCDE, 33 de la OEA y 39 de GRECO. Los estados parte de la UNCAC también son más diversos en cuanto al sistema político, legal y económico que los de otras convenciones.
- La UNCAC ostenta el alcance más amplio en comparación con otras convenciones. No obstante, cabe recalcar que los gobiernos tienen intereses variables en disposiciones específicas.

Estos retos hacen que el monitoreo de la UNCAC sea incluso más crítico que el de otras convenciones. También hace más difícil un proceso de monitoreo eficaz y políticamente aceptable.

La membresía mundial de la UNCAC es su mayor punto fuerte. Sin embargo, el gran número de partes y su amplia diversidad presentan un desafío complejo a la hora de lograr acciones colectivas exitosas. Es posible que muchos países en desarrollo necesiten asistencia técnica. En los países desarrollados, así como en los no desarrollados, puede existir resistencia política a las reformas previstas por la UNCAC. La demora registrada en algunos países será explotada por quienes favorecen la demora en otros países. Asimismo, es de esperarse que se produzcan cambios en los gobiernos.

Por todos estos motivos, resulta esencial instituir un proceso de seguimiento bien organizado para garantizar que la UNCAC se transforme en un marco internacional

operacional para combatir la corrupción. En la Sección V "Lecciones aprendidas de otros programas de monitoreo", se describen los elementos clave para que el programa de monitoreo de la UNCAC sea eficaz.

B. Beneficios del proceso de seguimiento

El proceso de seguimiento puede aportar beneficios a gobiernos individuales, así como al objetivo colectivo de la UNCAC.

- Permite la identificación temprana de los problemas en la implementación y las necesidades de asistencia técnica.
- Facilita la prestación oportuna de asistencia técnica del PNUD, el Banco Mundial, y otras instituciones financieras internacionales y bilaterales, y estimula la coordinación de los mismos.
- Ofrece oportunidades de intercambio de mejores prácticas y otras formas de cooperación.
- Dado el amplio alcance de la UNCAC, el proceso de seguimiento puede servir de guía a los gobiernos con respecto a las prioridades de implementación.
- Mantiene el impulso para la implementación al garantizar a los gobiernos que están dispuestos a avanzar de manera expedita que los demás gobiernos serán incentivados a cumplir sus compromisos.
- Facilita el establecimiento de grupos de expertos para asuntos en donde la acción colectiva resulta esencial; por ejemplo, la recuperación de los fondos de la corrupción depositados en bancos extranjeros, asistencia legal mutua y lucha contra el blanqueo de dinero.
- Proporciona información sobre el avance en la implementación, incluido el reconocimiento público del progreso alcanzado.

C. La experiencia con otras convenciones demuestra que el monitoreo es la clave del progreso

- La convención de la OEA no fue monitoreada hasta después de cuatro años de su entrada en vigor y las medidas anticorrupción de los gobiernos no fueron suficientes. El monitoreo se inició en 2001, estimulando así la acción gubernamental.
- El monitoreo de la OCDE avanzó sin contratiempos en su primera fase, donde se revisaron las leyes de implementación. Pero el análisis de los programas nacionales de aplicación de la ley sufrió un retraso de dos años debido a que no existía un financiamiento apropiado para supervisar la aplicación. Esta quedó rezagada hasta que se reanudó por completo el monitoreo.
- El GRECO ofrece un proceso de seguimiento que evalúa las medidas que toman los gobiernos para implementar las recomendaciones realizadas por el proceso de monitoreo de GRECO. Como resultado, se ha registrado un avance considerable en la implementación de las convenciones anticorrupción del Consejo de Europa.

D. ¿Por qué funcionan los procesos de seguimiento?

Las evaluaciones de seguimiento ejercen un impacto al conjugar varios factores:

- El calendario de informes y las visitas del equipo de evaluación incentivan la acción gubernamental.
- Las evaluaciones de avance, como las periódicas "tours de table" de la OCDE, sirven como un foro para la presión de grupo entre gobiernos.

- Las visitas de países le permiten a los grupos del sector privado y de la sociedad civil de ofrecer una evaluación no gubernamental sobre el avance en la implementación.
- Los informes de las evaluaciones de seguimiento sirven para presionar públicamente a los gobiernos rezagados a tomar acción.
- Las evaluaciones subrayan las necesidades de asistencia técnica.

E. El seguimiento es crucial para el éxito de la UNCAC

La implementación adecuada de la UNCAC generaría una significativa reducción en el nivel de corrupción, obteniéndose grandes beneficios tales como una mejor gobernabilidad democrática, el aceleramiento del desarrollo internacional, el perfeccionamiento de la adquisición gubernamental de bienes y servicios, la consolidación de la competencia, y el alivio de la pobreza alrededor del mundo. Un proceso de seguimiento eficaz garantiza que se concrete dicha implementación y que puedan cumplirse los objetivos de la UNCAC. De no mediar el seguimiento, existe un alto riesgo de que la UNCAC se convierta en otro ejemplo de la futilidad de grandes aspiraciones.

DISPOSICIONES PERTINENTES DE LA UNCAC

La UNCAC contiene disposiciones detalladas sobre medidas para promover la implementación eficaz. Estas disposiciones establecen un marco sólido para la acción por la Conferencia de Estados Parte a fin de fomentar la implementación, alentar la asistencia técnica, y darle seguimiento al monitoreo. Las propuestas hechas en este informe son consonantes con estas disposiciones.

El capítulo VI de la UNCAC abarca la "Asistencia técnica y el intercambio de información", incluido:

- Capacitación y asistencia técnica
- Recopilación, intercambio y análisis de información sobre corrupción
- Implementación de la Convención mediante la asistencia técnica a los países en desarrollo y los países en transición

El capítulo VII abarca los "Mecanismos de aplicación", y sintetiza las responsabilidades de la Conferencia de los Estados Parte de promover y evaluar la implementación. Entre ellas:

- Evaluar periódicamente la implementación de la Convención por parte de los Estados Parte
- Hacer recomendaciones para mejorar la Convención y su implementación
- Recibir informes de los gobiernos sobre las medidas tomadas para ejecutar la Convención y las dificultades que enfrentan, incluida la información sobre el plan de programas y prácticas, así como las medidas legislativas y administrativas para implementar la Convención
- Obtener información de las organizaciones internacionales y de las ONG pertinentes sobre los programas, planes y prácticas para implementar la Convención
- Cooperar con otras organizaciones internacionales y regionales, así como con organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Utilizar debidamente la información recopilada por otros mecanismos destinados a combatir la corrupción, a fin de evitar la duplicación innecesaria del trabajo
- Hacer recomendaciones con respecto a las necesidades de asistencia técnica
- Establecer un mecanismo u órgano apropiado para asistir en la implementación eficaz de la Convención, de estimarlo necesario la Conferencia de Estados Parte
- Brindar servicios de secretaría a la Conferencia de Estados Parte

LECCIONES APRENDIDAS DE OTROS PROGRAMAS DE MONITOREO

A. El monitoreo debe empezar de inmediato

- Poner en marcha un programa de monitoreo inmediatamente después de la entrada en vigor de una convención comporta grandes ventajas. Es allí cuando se evidencia un apoyo generalizado a la convención, y el proceso de monitoreo puede aprovechar esa situación para cobrar impulso. Para el proceso de monitoreo, convendría emplear a un equipo con experiencia directa en la redacción y negociación de la Convención. En el caso de la OCDE, no se registraron contratiempos en la transición entre la preparación y adopción y el monitoreo e implementación.
- La experiencia con la Convención de la OEA es testimonio de las dificultades que causan las demoras. El monitoreo no comenzó hasta después de cuatro años de entrar en vigencia. Para aquel entonces, el apoyo a la Convención había mermado, y ha sido difícil establecer un programa de monitoreo eficaz.

B. Se necesita una Secretaría sólida

- La experiencia con los mecanismos de monitoreo existentes demuestra que se requiere de una secretaría competente para gestionar el proceso de monitoreo. La dotación apropiada de personal para la secretaría es fundamental para el éxito del programa de monitoreo.
- Uno de los puntos fuertes de los procesos de evaluación de la OCDE y el GRECO es el apoyo de sus secretarías, cuya dotación de personal generalmente ha sido acertada. El proceso de la OEA tuvo apoyo limitado de su secretaría.

C. El financiamiento adecuado es esencial

- Se requiere de un financiamiento adecuado para apoyar a la secretaría y evaluar el monitoreo. En vista de que el monitoreo debe ser organizado como un programa continuo de largo plazo, el financiamiento debe ser seguro y confiable.
- Se prefiere el financiamiento que proviene del presupuesto ordinario de la organización internacional patrocinadora, en lugar de depender de contribuciones de países ricos. La primera fase del monitoreo de la OCDE fue financiada por las contribuciones individuales de varios países. Sin embargo, después de las visitas de países se hizo necesario obtener financiamiento del presupuesto de la OCDE.
- La experiencia de la OEA demuestra que el monitoreo puede verse obstaculizado a causa de un financiamiento insuficiente.
- El programa de la OCDE también se vio afectado por la insuficiencia del financiamiento durante 2002-2003.

D. Se debe usar una amplia gama de métodos de monitoreo

Se ha experimentado con una gran variedad de métodos de monitoreo. El método utilizado debe basarse en la idoneidad con respecto a cuestiones particulares.

- **Los cuestionarios** dirigidos a los gobiernos son un punto de partida común para determinar el progreso alcanzado en la implementación de las disposiciones de la convención. Si bien los cuestionarios son útiles, no son suficientes en cuanto a temas de complejidad que exigen aportes de diversas fuentes. La proporción de respuestas puede ser inapropiada y las fallas en los programas gubernamentales tal vez no se divulguen como corresponde.
- **Las visitas de países** son el método más eficaz para obtener aportes de múltiples fuentes y para que los evaluadores puedan realizar un interrogatorio exhaustivo. Las visitas de países las realizan la OCDE y el GRECO, así como las evaluaciones del FATF y la NEPAD. Son más costosas que los cuestionarios, pero proporcionan información más balanceada y de mayor pertinencia. Las visitas de países las pueden efectuar el personal de la secretaría, evaluadores mutuos, evaluadores expertos o una combinación de lo precedente.
- **Las evaluaciones mutuas** las pueden realizar equipos pequeños de personas externas a la Parte evaluada, en coordinación con el personal de la secretaría. La OCDE usa dos evaluadores principales: uno proveniente de un estado parte que tenga instituciones jurídicas similares a las del país bajo análisis, y otro de un país con instituciones diferentes. Los equipos de evaluación del GRECO están integrados por 3 ó 4 expertos de distintos Estados Miembros.
 - **Evaluadores expertos:** El uso de un registro de expertos puede ayudar a expandir los recursos de la Secretaría, sin tener que aumentar la dotación de personal permanente. Esto resulta particularmente necesario cuando la convención abarca una amplia gama de temas técnicos y no todos pueden delegarse al personal permanente.
 - **Evaluaciones plenarias:** Los sistemas de monitoreo por lo general incluyen evaluaciones plenarias, en las cuales se presentan los informes y recomendaciones de las evaluaciones de monitoreo a todos los gobiernos miembros. Si bien esto es políticamente conveniente, puede pecar de inflexibilidad si el grupo plenario es muy numeroso y existe un requisito estricto de consenso
 - El Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno está integrado por representantes de los 36 estados parte y se reúne cinco veces al año. En cada reunión se incluyen informes sobre las evaluaciones de país y también una "tour de table" en la que los representantes del gobierno rinden informe de las medidas tomadas para aplicar la Convención. Esto ha sido de mucha utilidad para mantener la presión de grupo.
- **Evaluaciones horizontales:** Este enfoque es útil para las convenciones de gran alcance como la UNCAC, y supone rondas de evaluaciones separadas que abarcan una cantidad limitada de temas en base a prioridades. Todas las partes son evaluadas en función de cuestiones seleccionadas antes de pasar a la siguiente ronda. El GRECO y la OEA utilizan este tipo de evaluación.
- **Evaluaciones verticales:** Estas evaluaciones cubren todas las disposiciones de una convención para cada país. Las utilizan la OECD y el FAFT pero son poco prácticas para las convenciones de alcance amplio como la UNCAC.

E. Las evaluaciones de monitoreo deben identificar deficiencias y ofrecer planes de acción y seguimiento

- Los informes de país deben ser preparados por la secretaría, expertos independientes o una combinación de ambos.
- Se deben incluir conclusiones claras y recomendaciones en los informes de países.
- Como parte del proceso de evaluación, se debe exigir un plan de acción del país encaminado a corregir las deficiencias.
- Las evaluaciones de seguimiento deben realizarse a los efectos de garantizar que las deficiencias identificadas por las evaluaciones sean corregidas.

F. La participación de las ONG, sector privado y sindicatos es esencial

- Evaluar la corrupción y la eficacia de las medidas anticorrupción siempre ha sido una tarea difícil, y no basta con depender únicamente de las perspectivas de las autoridades oficiales. Los aportes de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los sindicatos resultan esenciales porque les proporcionan a los monitores un cuadro equilibrado. Se contempla específicamente la incorporación de los aportes de las ONG en los procesos de evaluación de la OCDE, OEA, y NEPAD. Dichos aportes también suelen obtenerse con el proceso del GRECO.
- El artículo 13 de la UNCAC se reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en las iniciativas anticorrupción. El artículo 63 reconoce que pueden admitirse los aportes de las organizaciones no gubernamentales pertinentes.
- La incorporación de vías oficiales para los aportes orales y escritos de la sociedad civil es esencial a fin de que un proceso de monitoreo sea eficaz.
- Las ONG han desempeñado un papel importante en el lanzamiento de los programas de monitoreo, en garantizar que éstos no pierdan impulso, y en la promoción de sus resultados. El papel de las ONG puede volverse controversial cuando reclaman la toma de acciones que el gobierno se ha resistido a ejecutar; sin embargo, esto reafirma el importante papel de las ONG. En particular, TI incidió en el lanzamiento del monitoreo de la OEA y en presionar para obtener el financiamiento adecuado para el monitoreo de la OCDE en puntos en los que el gobierno estaba rezagado.
- Se debe alentar a las ONG a que ejecuten sus propios programas de monitoreo, lo cual puede suplementar a los programas de monitoreo oficiales. Por ejemplo, TI, con sus capítulos nacionales, prepara un informe de avance anual sobre la aplicación nacional de la Convención de la OCDE, que presenta al Grupo de Trabajo sobre el Soborno de la OCDE, además de publicarlo.

G. Los programas de monitoreo deben efectuarse con transparencia

- Los informes preparados por los órganos de monitoreo deben hacerse públicos, incluyendo su publicación en sitios Web, inmediatamente después de la finalización de las evaluaciones. Esto se hace bajo muchos sistemas de monitoreo, entre ellos el de la OEA, OCDE y GRECO. El FAFTA comenzó a publicar informes y sumarios en 2005. Con la publicación de los informes de monitoreo, los gobiernos participantes se ven en la obligación de asumir responsabilidades frente a su propio pueblo.
- Los cuestionarios que se les pide responder a los gobiernos deben hacerse públicos, incluyendo su publicación en sitios Web. Los cuestionarios de la OEA, OCDE y GRECO son publicados en sus respectivos sitios Web.
- Las respuestas de los gobiernos se hacen públicas en los procesos de evaluación de la Convención de la OEA y del Plan de acción para Asia y el Pacífico del BDA-OCDE. Bajo la OEA, los países pueden negarse a divulgar sus respuestas, pero casi la mayoría lo autoriza. Bajo la OCDE, los países son quienes deciden si publican sus respuestas o no. Se puede argumentar que instituir la obligatoriedad de la publicación de las respuestas puede dar lugar a respuestas menos francas. A juicio de TI, es evidente que existe un interés público en eliminar el carácter confidencial de las respuestas del gobierno, lo que compensa la posible inhibición del candor gubernamental.

RESPUESTA A LAS INQUIETUDES SOBRE EL MONITOREO DE LA UNCAC

Durante las negociaciones de Viena, se plantearon preocupaciones sobre el monitoreo de la UNCAC. Es fundamental que estas inquietudes sean abordadas a fin de garantizar el apoyo al monitoreo en la Conferencia de los Estados Parte.

A. Costo y eficiencia

Inquietud:

- ¿Puede realizarse el monitoreo de la UNCAC a un costo razonable y sin necesidad de disponer de un personal numeroso?
- ¿Será eficaz el monitoreo de la UNCAC?

Respuesta: El récord de la UNODC en la gestión del desarrollo de la UNCAC con una dotación mínima de personal es una garantía de que puede manejar el proceso de seguimiento de manera efectiva y eficaz. En la sección VII -Organización del monitoreo- y en la sección VIII -Programas de monitoreo- se ofrecen recomendaciones de cómo se puede organizar un programa de monitoreo eficaz y rentable.

B. Impacto en el financiamiento de la asistencia técnica

Inquietud: El uso de fondos para el monitoreo, ¿reduciría los fondos disponibles para la asistencia técnica?

Respuesta: Los puntos siguientes podrían ayudar a darle otro enfoque a esta interrogante:

- Es muy posible que el costo del seguimiento y monitoreo acuse sólo una pequeña fracción del costo de asistencia técnica.
- Los fondos para cubrir el seguimiento y monitoreo deben provenir del presupuesto de la UNODC, mientras que la asistencia técnica debe ser financiada por el PNUD, el Banco Mundial, bancos de desarrollo multilateral regionales y donantes bilaterales.
- Es muy probable que el financiamiento para la asistencia técnica aumente si se intensifica la colaboración entre las evaluaciones de monitoreo y la asistencia técnica. El monitoreo debería generar información acerca de las necesidades de asistencia técnica.

C. Repetición de evaluaciones

Inquietud:

- Con el monitoreo de la UNCAC, ¿se duplicarían las evaluaciones realizadas bajo otras convenciones anticorrupción?
- Con el monitoreo de la UNCAC, ¿se socavaría el apoyo a programas regionales de monitoreo existentes? ¿Se frustrarían asimismo los esfuerzos para desarrollar un programa de monitoreo para la Convención de la Unión Africana?

Respuesta: El monitoreo repetitivo se convirtió en un problema previo a la UNCAC, debido a que las convenciones anticorrupción que existían en ese entonces fueron redactadas sin consideración del efecto que ejercerían sobre otras convenciones con disposiciones similares y membresía superpuesta. Ya que la UNCAC es la única convención con membresía global, ofrece la oportunidad de abordar el problema de la duplicación. Esto puede hacerse coordinando el monitoreo de la UNCAC con otros programas de monitoreo anticorrupción. Las recomendaciones figuran en la Sección X.

D. Imparcialidad de las evaluaciones

Inquietud:

- ¿Se criticará injustamente a los países en desarrollo por deficiencias que no pueden corregir porque no cuentan con la capacidad necesaria?
- ¿Se tratará a los países más vulnerables con mayor severidad que a los países poderosos?

Respuesta: Con la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo a fin de que implementen la UNCAC se deberían disipar las preocupaciones respecto de la crítica injusta y falta de capacidad. La experiencia con programas de monitoreo existentes demuestra que tanto los países vulnerables como los poderosos pueden recibir un trato justo y equitativo. El uso de grupos de pares con participación regional para realizar evaluaciones puede ofrecer una garantía de trato justo. Las propuestas se estipulan en la sección IX.

E. Programación de las evaluaciones

Inquietud:

- ¿Serán evaluados los países antes de que hayan tenido tiempo suficiente para implementar las disposiciones de la UNCAC?

Respuesta: La programación de las evaluaciones debe tomar en cuenta que no todas las disposiciones de la UNCAC pueden implementarse simultáneamente y que algunos países necesitan más tiempo que otros.

F. Violación de la soberanía e intrusión

Inquietud:

- ¿Podría constituir el monitoreo de la UNCAC una violación de la soberanía y una intrusión en los asuntos nacionales?

Respuesta: La experiencia con otras convenciones anticorrupción demuestra que el monitoreo de programas puede efectuarse con métodos que no han sido considerados por los muchos países que han participado en dichos programas como una violación de la soberanía ni como una intrusión en sus asuntos nacionales. La amplia gama de métodos de monitoreo disponibles se describe en la Sección VI-B. El objetivo debería ser el de usar los métodos que son eficaces pero no innecesariamente onerosos. Las disposiciones de la UNCAC sobre la implementación y el mandato de la Conferencia de Estados Parte dan fe de un enfoque positivo, constructivo y complementario. Las evaluaciones de monitoreo deben percibirse como un proceso de apoyo y motivación mutua.

SEGUIMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL MONITOREO

A. Conferencia de Estados Parte

- De conformidad con la Convención, la Conferencia de Estados Parte (CEP) tiene la responsabilidad de dar seguimiento al monitoreo y la Secretaría de la UNCAC opera bajo la supervisión de la CEP.
- Debido a que es probable que la CEP esté integrada por delegados de más de un centenar de países, y que se reunirá anualmente durante los primeros tres años, y posteriormente cada dos años, se debe contemplar la posibilidad de crear un subgrupo de la CEP de tamaño razonable, que pueda trabajar con la UNODC en el período entre reuniones de la CEP. Existe experiencia sustancial a raíz de otros procesos de evaluación de la ONU para formar subgrupos de esa índole.

B. Secretaría de la UNCAC

- Se requerirá una secretaría sólida para gestionar el programa de monitoreo de seguimiento de la UNCAC. UNODC ha sido designada por el Secretario General de la ONU como la secretaría para la Conferencia de Estados Parte. La experiencia con la OCDE y el GRECO confirma los beneficios de usar el personal familiarizado con las negociaciones de la convención para el seguimiento del monitoreo.
- La clave para el monitoreo eficaz es un liderazgo sólido y un personal profesional y competente. La experiencia de la OCDE y el GRECO indica que se requiere de poco personal. Actualmente, ocho personas realizan las evaluaciones de la OCDE y GRECO emplea a diez.
- El récord de la UNODC en la gestión del desarrollo de tanto la UNCAC como la UNTOC con una dotación mínima de personal es una garantía de que la UNODC puede manejar el programa de monitoreo de la UNCAC exitosamente y de manera rentable.
- La colaboración con las secretarías que apoyan los demás programas de monitoreo aumentaría la capacidad de la UNODC.
- Se debería establecer un registro de expertos, en el que se incluyan las nominaciones de gobiernos miembros y de otras organizaciones de monitoreo. El capital de personas con experiencia especializada en monitoreo es escaso, y es posible que se necesite financiar un programa de capacitación.

C. Financiamiento

Los fondos para el monitoreo deben provenir del presupuesto ordinario de la UNODC. Se prefiere esta clase de financiamiento en lugar de contribuciones extraordinarias de países más ricos, desde una perspectiva de credibilidad pública. A los efectos de permitir una planificación y dotación de personal adecuada se necesitarán de compromisos fiables de financiamiento de múltiples años.

- Una vez que su funcionamiento se haga efectivo, se estima que la suma prudente para las evaluaciones de seguimiento sería de 5 millones de euros anuales. El costo de los programas de monitoreo de la OCDE y el GRECO acusan un total de entre 1 a 2 millones de euros anuales, sin incluir los gastos en que incurre el país monitoreado. Los programas de monitoreo de la OCDE y el GRECO suelen considerarse como los más eficaces y admiten las visitas de países por equipos evaluadores. El estimado de 5 millones de euros para el monitoreo de la UNCAC toma en cuenta el gran número de partes y el amplio alcance que tiene. El costo del monitoreo es bastante modesto al compararse con los beneficios, medidos en términos de avance en la reducción de la corrupción.

SEGUIMIENTO Y PROGRAMAS DE MONITOREO

En esta sección se harán sugerencias de posibles programas de seguimiento al monitoreo, reconociendo que dichos programas tendrán que evolucionar con el tiempo.

- La primera fase debería ser una encuesta en materia de implementación, diseñada para identificar el ritmo de avance, problemas potenciales y necesidades de asistencia técnica. Su autorización por la Conferencia de Estados Parte (CEP) debería programarse para diciembre de 2006 y los resultados de la encuesta deberían presentarse en la segunda CEP a fines de 2007.
- Los programas de seguimiento subsiguientes deberían definirse en base a los resultados de la encuesta de implementación.

A. FASE I: Encuesta de implementación

La primera fase del monitoreo de seguimiento de la UNCAC debería ser una encuesta sobre el avance de las partes en la ejecución, a realizarse en 2007. El propósito sería el de obtener datos a partir de los cuales se puedan tomar decisiones respecto de las medidas necesarias para afianzar la implementación, tales como la prestación de asistencia técnica, la preparación de documentos guía y leyes modelo y la celebración de talleres.

La encuesta de implementación debería constar de las siguientes etapas:

1. Autoevaluación. Los gobiernos deberían responder a un cuestionario, preparado por la Secretaría, que abarque lo siguiente:

- El avance en la implementación, que indique las disposiciones que han sido puestas en práctica y las que no
- La identificación de los obstáculos a la implementación
- Plan de acción para superar obstáculos, incluidas las necesidades de asistencia técnica y las prioridades futuras

Al redactar el cuestionario, la Secretaría debería solicitar la información suficiente para obtener un cuadro fidedigno, procurando que el ejercicio sea lo menos oneroso posible. En esta etapa, se debería invitar a las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los sindicatos a hacer contribuciones.

2. Evaluación de respuestas. Las respuestas deberían ser evaluadas por la Secretaría y los expertos escogidos por la misma. El proceso de evaluación debería incluir un debate con los gobiernos participantes, en caso de que surgiesen preguntas.

3. Informe a la Conferencia de Estados Parte. La Secretaría debería preparar un informe que resuma las respuestas de los países y las prioridades propuestas a ser presentadas ante la Conferencia de Estados Parte de 2007. Este informe debería publicarse.

4. Propuestas de Asistencia Técnica. La Secretaría también debería efectuar una encuesta de las necesidades de asistencia técnica y las propuestas para abordar tales necesidades, a presentarse ante la Conferencia de Estados Parte de 2007. Ver la Sección IX, a continuación.

5. Encuestas de seguimiento. Se deberían realizar encuestas adicionales sobre la implementación de manera periódica, incluyendo informes por estados parte de adherencia reciente y actualizaciones por las demás partes. La frecuencia de encuestas de seguimiento dependerá de cuán rápido se registra el progreso.

B. Fases subsiguientes: Monitoreo de disposiciones específicas

En años subsiguientes el programa de seguimiento debería enfocarse en el monitoreo del progreso alcanzado en disposiciones específicas de la UNCAC. La Secretaría debería encargarse del proceso de monitoreo e identificar las disposiciones a ser monitoreadas cada año, tomando en cuenta los resultados de la encuesta de implementación, disponibilidad de asistencia técnica, así como la capacidad de lograr resultados conforme al tiempo estipulado.

- Debería priorizarse el monitoreo de las cuestiones transfronterizas bajo el marco de la UNCAC, particularmente aquellas que requieran la participación norte-sur, donde la UNCAC tiene la mayor ventaja comparativa, en comparación con otras convenciones. Entre éstas: recuperación de activos, asistencia legal mutua y soborno y extorsión transnacional.
- El proceso de monitoreo para cada una de las cuestiones debería adaptarse a la naturaleza del asunto. Por ejemplo, en lo que atañe a la recuperación de activos, convendría empezar por formar un grupo de trabajo compuesto por (i) varios países cuyos antiguos líderes hayan depositado considerables sumas en bancos extranjeros y, (ii) centros bancarios importantes, como Suiza, el Reino Unido y EE.UU. Este grupo debería explorar el desarrollo de procedimientos uniformes expeditos para la identificación, congelación y repatriación de los fondos de la corrupción. Asimismo, se debe considerar la inversión de fondos congelados en el país del cual el Banco Mundial u otras instituciones financieras tomaron dichos fondos, hasta concluido el litigio.
- Otra prioridad debería ser el desarrollo de mejores prácticas para la implementación de las medidas preventivas de la UNCAC. Esto debe hacerse en cooperación con las secretarías que administran las demás convenciones anticorrupción. Cabe mencionar que muchas de estas secretarías cuentan con amplia experiencia en la implementación de medidas preventivas. La cooperación en el desarrollo de mejores prácticas proporcionaría una base para determinar la forma en que se podría distribuir el monitoreo de la implementación de medidas preventivas entre la secretaría de la UNCAC y las secretarías de las convenciones regionales.
- En años futuros, se debería realizar programas de monitoreo para una gama más amplia de disposiciones de la UNCAC.
- La programación de las evaluaciones de monitoreo para países particulares requerirá de flexibilidad. Debe haber un equilibrio razonable entre concederles a los países el tiempo suficiente para la implementación y mantener el impulso colectivo.
- Quizás sea provechoso ejecutar proyectos piloto que puedan servir de base para la labor de monitoreo futura. En tales proyectos se podría poner a prueba los modelos de monitoreo con un número limitado de países a fin de desarrollar técnicas idóneas que sean eficaces, sin ser excesivamente onerosas.

C. Métodos de monitoreo

- El proceso de seguimiento de la UNCAC debería usar una variedad de métodos de monitoreo incluidos cuestionarios, evaluaciones de expertos, evaluaciones de pares y visitas de países (la gama de métodos de monitoreo utilizada en otros programas de dicho tipo se describe en la Sección V-D, en las páginas 7 y 8, más arriba). La selección debe basarse en la idoneidad del método que se emplee para el tema analizado.
- El uso de expertos externos constituye un método importante para suplementar los recursos profesionales de la Secretaría, permitiendo el funcionamiento con una dotación pequeña de personal.
- Las visitas de países son indispensables para los temas que requieran aportes de distintas fuentes, a los efectos de lograr una evaluación confiable. Entre estas fuentes figuran no sólo las autoridades oficiales, sino también el sector privado y la sociedad civil. Las visitas de países además les permiten a los monitores realizar intercambios minuciosos a fin de determinar la fiabilidad de los aportes discrepantes. De las visitas de países se puede derivar otro beneficio importante, a saber, el fomento del interés público en la UNCAC y de su implementación por medio de grupos interesados y los medios de comunicación. Parte de la visita debería contemplar la participación pública.
- Las evaluaciones de grupos de pares son de particular utilidad para los programas donde la implementación homogénea por parte de un grupo de países sea primordial, y donde la falta de acción de un país pueda influenciar el comportamiento de otros países. Un ejemplo sería la aplicación de las prohibiciones de soborno extranjero.
- Los grupos de pares pueden organizarse por regiones, o en función del nivel de desarrollo económico o de un interés especial en disposiciones particulares de la UNCAC, como la recuperación de activos o el blanqueo de dinero. En el caso de los grupos de pares regionales, se debería procurar la cooperación de los grupos de monitoreo para las convenciones regionales.
- La objetividad de las evaluaciones es de importancia crítica para su credibilidad. Los evaluadores no pueden ser ciudadanos del país analizado y no pueden ser seleccionados o aprobados por ese gobierno.

D. Necesidad de informes independientes, transparencia y fuentes de información diversas

- Uno de los resultados clave del programa de monitoreo en las fases subsiguientes debería ser los informes de países sobre el avance en la implementación y las necesidades de asistencia técnica. Estos informes deberían contener conclusiones y recomendaciones, y ser preparados por la Secretaría o por expertos seleccionados por la misma.
- La participación de las ONG, el sector privado y los sindicatos resulta importante para garantizar que el programa de monitoreo tenga una visión de conjunto.
- Los cuestionarios deberían hacerse públicos y se debería alentar a los gobiernos a que publiquen sus respuestas.
- Asimismo, se deberían publicar los informes de monitoreo, que identifiquen las deficiencias en la implementación de las disposiciones de la UNCAC. La publicación ofrece la mejor garantía de que se corregirán las deficiencias.

- Las visitas de países deberían incluir una conferencia de prensa u otro evento público para fomentar el interés público y el apoyo a la implementación de la UNCAC.
- Las ONG pueden fortalecer el monitoreo de la UNCAC tomando medidas adicionales además de participar en las evaluaciones de monitoreo de la UNODC. Dichas medidas incluyen: promover el apoyo gubernamental al monitoreo, cerrar las brechas en los programas de monitoreo oficiales que buscan desarrollar enfoques innovadores, y evaluar y rendir informe sobre la eficacia de los programas de monitoreo oficiales. Las ONG han tomado dichas medidas para apoyar las convenciones anticorrupción de la OCDE y la OEA, entre otras. Este papel de las ONG puede que sea incluso más crítico en el caso de la UNCAC.

E. Promoción de la interpretación homogénea de las disposiciones de la UNCAC

- El proceso de monitoreo puede desempeñar un papel importante en la promoción de la implementación e interpretación homogénea de las disposiciones de la UNCAC. La homogeneidad es importante para el éxito de la UNCAC en la economía global porque
 - Ayuda a los fiscales a aplicar las disposiciones que rigen la asistencia legal mutua.
 - Beneficia a las muchas empresas que hacen negocios en múltiples jurisdicciones.
 - Les facilita a los ciudadanos la responsabilización de gobiernos y actores privados.
- La Secretaría también podría servir como un foro donde los gobiernos, empresas u otros puedan plantear sus dudas o presentar quejas sobre acciones gubernamentales que parezcan estar en grave conflicto con el espíritu de la UNCAC. La Secretaría podría evaluar dichos planteamientos y, según sea apropiado, reunirse con el gobierno cuyas acciones estén siendo cuestionadas a fin de promover la implementación homogénea, al tiempo que podría disponer arreglos para la mediación.

SATISFACER LAS NECESIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA

La importancia del éxito de la UNCAC con respecto a la prestación de asistencia para el aumento de capacidad se reconoce ampliamente. El desarrollo de un programa exitoso de asistencia técnica para la UNCAC exigirá la cooperación entre agencias donantes internacionales, regionales y bilaterales. También se requerirá un consenso en cuanto a las prioridades para la implementación de distintas disposiciones de la UNCAC y la reconciliación de intereses en competencia entre países beneficiarios, en vista de que es probable de que la demanda de asistencia técnica sea superior a la disponibilidad de fondos. Resulta esencial la colaboración entre la UNODC y el PNUD, el Banco Mundial, otras agencias donantes y gobiernos para formular un proceso eficaz que apunte a la resolución de estos temas.

La asistencia técnica relacionada con la UNCAC necesitará tomar en cuenta el financiamiento de donantes existente para actividades de gobernabilidad y anticorrupción. Los donantes ya incorporan estrategias anticorrupción en la formulación de sus programas de asistencia al desarrollo. Además, en muchos países ya existen arreglos de coordinación de donantes a escala nacional. También es necesario reconocer las diferentes formas de operación de los donantes. Algunos donantes gestionan programas nacionales descentralizados y tal vez prefieran ofrecer asistencia técnica para la implementación de la UNCAC mediante dichos programas. Existen otros que quizás prefieran contribuir a un fondo central.

Debido al extenso alcance de la UNCAC y la diversidad en la capacidad administrativa y legal de las Partes, resulta esencial que la asistencia técnica se conciba en términos amplios. Debería abarcar todas las formas de asistencia para el aumento de capacidad que les permita a los gobiernos implementar la UNCAC.

Los programas de asistencia técnica deben seleccionarse y gestionarse cuidadosamente para garantizar que se logren resultados tangibles y que los fondos no sean desviados por autoridades o contratistas corruptos. Esto es esencial a fin de conservar el apoyo público durante el largo período en que se necesitará de apoyo técnico.

Las siguientes recomendaciones deberían considerarse:

A. Compromiso de los donantes a prestar asistencia técnica

En preparación para la primera Conferencia de Estados Parte, se deberían celebrar deliberaciones con las agencias donantes principales, en particular el PNUD y el Banco Mundial, así como con otros bancos de desarrollo multilaterales y agencias bilaterales. El objetivo sería lograr que estas agencias emitan una declaración pública en la Conferencia de Estados Parte, en la que anuncien que el financiamiento a los países en desarrollo para la implementación de la UNCAC será un tema de elevada prioridad.

B. Encuesta de las necesidades de asistencia técnica

Un importante objetivo de la encuesta de implementación, contemplado bajo la Sección VIII-A del presente Informe, es la obtención de información acerca de las necesidades de asistencia técnica y sobre la asistencia técnica que actualmente se está recibiendo. Las respuestas a la encuesta deberían permitirle a la Secretaría satisfacer las necesidades de asistencia técnica para disposiciones particulares de la UNCAC, así como a los países que requieran dicha asistencia.

Junto con la encuesta de necesidades de asistencia técnica, la Secretaría de la UNCAC debería trabajar con el PNUD, el Banco Mundial y otros donantes para evaluar las actividades de asistencia técnica existentes o planificadas que sean de pertinencia para la implementación de la UNCAC.

En base a la información recopilada, la Secretaría debería redactar un informe y presentarlo ante la Conferencia de Estados Parte y a las agencias donantes sobre el tema de las necesidades de asistencia técnica y los fondos disponibles, y formular recomendaciones sobre las prioridades de asistencia técnica.

C. Cooperación a largo plazo

Los beneficios de la cooperación cercana entre la UNODC, el PNUD, el Banco Mundial y otras agencias donantes son obvios. Hacer sugerencias específicas sobre las modalidades para lograr una cooperación eficaz no se inscribe dentro del alcance de este Informe. Una alternativa sería la de organizar un grupo de trabajo de asistencia técnica, que incluya a las agencias donantes principales. Este grupo se reuniría con la UNODC periódicamente para examinar el avance en la implementación de la UNCAC y haría recomendaciones a las agencias donantes en lo tocante a las prioridades de asistencia técnica. Asimismo, dicho grupo de trabajo debería considerar cuáles necesidades de asistencia técnica podrían abordarse con mayor eficacia mediante la creación de un fondo especial.

Instamos a los líderes de la UNODC, el PNUD y el Banco Mundial a reunirse previo a la Conferencia de Estados Parte, a fin de desarrollar modalidades idóneas para la cooperación. OCDE-DAC debería representar un papel central en tal reunión y hacer aportes.

D. Informe público anual sobre la situación del financiamiento

A los efectos de garantizar que la asistencia técnica relacionada a la UNCAC permanezca siendo una prioridad y para facilitar la toma de decisiones fundamentada por parte de todos los donantes, la UNODC debería trabajar con el PNUD y el Banco Mundial para publicar un informe anual acerca de la asistencia técnica relativa a la UNCAC.

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA DE MONITOREO DE LA UNCAC CON OTROS PROGRAMAS

La preocupación sobre el monitoreo repetitivo de las distintas convenciones anticorrupción es un obstáculo al establecimiento de un programa de monitoreo para la UNCAC. Por tal motivo, la UNODC debería tomar la iniciativa y organizar un grupo coordinador con los representantes de las organizaciones monitoras de las demás convenciones anticorrupción.

A. Evitar programas de monitoreo repetitivos

- Las convenciones anticorrupción que fueron adoptadas previo a la UNCAC no tomaron en consideración la existencia de otras convenciones. La adopción de la UNCAC ofrece una oportunidad de racionalizar y analizar detalladamente la relación entre las diferentes convenciones y sus programas de monitoreo. Las convenciones regionales y la Convención de la OCDE deberían percibirse como una importante piedra angular del sistema anticorrupción, para el cual la UNCAC puede ser el marco mundial unificador.
- La preocupación de que el monitoreo de la UNCAC duplicaría el monitoreo de otras convenciones anticorrupción puede abordarse mediante la cooperación y colaboración entre las distintas organizaciones de monitoreo. Los párrafos 4 (c) y (d) del artículo 63 de la UNCAC contemplan la cooperación con organizaciones internacionales y regionales pertinentes y el uso de la información recopilada por otro mecanismo para combatir y prevenir la corrupción "a fin de evitar la duplicación innecesaria de trabajo". Estas disposiciones sirven de base para la cooperación en la gestión del programa de monitoreo de la UNCAC.
- Existe un incentivo práctico para propiciar la cooperación entre las organizaciones que gestionan las convenciones anticorrupción: todas tienen estrictas restricciones de recursos. La colaboración debería permitirle a cada programa lograr más con los recursos disponibles. Por otra parte, en lugar de debilitar los mecanismos regionales existentes, a la UNCAC le conviene complementarlos.
- Debido a que cada convención representa a un conglomerado político distinto, puede que se registre cierta resistencia a la cooperación. Se puede argumentar que las evaluaciones de monitoreo realizadas por otra organización carecerían de legitimidad. El interés por la legitimidad se debe conciliar con el interés por evitar la duplicidad.
 - El criterio principal puede ser pragmático, no de carácter legal, como por ejemplo, concentrarse principalmente en cuán apropiado es el proceso de evaluación, no en cuál organización tiene la autoridad legal para realizar la evaluación.

- El enfoque en la autoridad legal generaría diferencias irreconciliables, a raíz de que cada organización monitora reclama la autoridad para vigilar todos los asuntos que estén dentro del alcance de su convención. Que el proceso de evaluación de la UNCAC tenga la competencia para monitorear cómo un país de la OCDE implementa la prohibición del soborno extranjero no debería ser lo que se está analizando, sino más bien la utilidad que comportaría para el proceso de la UNCAC efectuar dicho monitoreo después de que la OCDE ya lo haya hecho.

- La cooperación entre la UNCAC y otros programas de monitoreo debería tener dos etapas, resumidas a continuación. La primera etapa, que principalmente entraña el intercambio de información, debería ser no controversial. La segunda etapa, que promueve la coordinación y colaboración, incluyendo el consenso en cuanto a prioridades de monitoreo de ciertos temas, puede admitir más controversia.

B. Etapa 1: Cooperación entre programas de monitoreo

Se debería establecer un procedimiento para la cooperación de manera expedita. Este debería incluir medidas como:

- La celebración de reuniones periódicas con representantes de organizaciones monitoras para exponer sus planes de evaluaciones, entre ellos los países y cuestiones a ser evaluados, la forma de compartir experiencias y cómo evitar la duplicación.
- Designación de representantes de enlace para mantener el contacto habitual entre las reuniones anuales.
- El intercambio de información de evaluaciones previas, incluido el acceso a informes y otros datos pertinentes.
- Preparar un registro de expertos sobre temas de interés común.

C. Etapa 2: Coordinación y colaboración

El procedimiento para la cooperación establecido en la Etapa 1 debería ampliarse a la brevedad posible, de modo que incorpore medidas para promover la coordinación y colaboración, incluido el consenso con respecto a prioridades de monitoreo de distintos asuntos. Todas las convenciones, aparte de la convención de la OCDE, tienen un alcance amplio y, de ellas, la UNCAC tiene el más amplio. Dado los limitados recursos para el monitoreo, solamente se pueden supervisar unas cuantas disposiciones al año. Por lo tanto, las organizaciones de monitoreo necesitan establecer prioridades, y convendría tomar en cuenta las prioridades de los demás programas.

El intercambio de información contemplado en la Etapa 1 debería servir de base para llegar a un consenso sobre los temas que debería priorizar cada programa de monitoreo. Se reconoce que cada convención es un instrumento jurídico separado, y cada organización emplea su propio procedimiento para decidir cuáles prioridades monitorear. Sin embargo, debe contemplarse la coordinación y colaboración, considerando las ventajas comparativas de distintas organizaciones.

Los siguientes puntos ilustran cómo puede funcionar la asignación de prioridades y pretenden ser solamente puntos de partida para el análisis.

- **Proceso de evaluación de la UNCAC:** Un proceso global es la mejor opción para monitorear temas en los que se requiera la cooperación a escala mundial, en particular entre el norte y el sur. Entre los ejemplos se incluye la asistencia legal mutua, la recuperación de activos, el soborno y la extorsión transnacional.

- **Órganos de monitoreo regional:** Éstos sirven como foros útiles para la cooperación y el apoyo mutuo entre países con sistemas legales y económicos similares. Las organizaciones de monitoreo regionales deberían asumir la responsabilidad, cuando proceda, de monitorear los temas que sean de interés particular para los mecanismos de monitoreo regional, como los del GRECO, la OEA, etc. Asimismo, puede que se manifieste el apoyo a la implementación de medidas preventivas a nivel regional, porque los ejemplos de mejores prácticas intra-regionales tienen mayor probabilidad de ser consideradas más pertinentes; la implementación debería ser monitoreada por los expertos de la región.
- **OCDE:** la Secretaría de la UNCAC debería trabajar con el Grupo de Trabajo en las técnicas para el monitoreo, bajo el marco de la UNCAC, de las prohibiciones de soborno extranjero en países que no sean partes de la OCDE, aprovechando la vasta experiencia de la OCDE en el tema del soborno transnacional y su programa integral de monitoreo de seguimiento.
- **FATF:** La UNODC debería trabajar con el FATF, así como con organizaciones regionales abocadas a la lucha contra el blanqueo de dinero, en el monitoreo de la UNCAC de las disposiciones en ese sentido en los países que no sean miembros del FATF.

La asignación de prioridades debería percibirse como una manera práctica de adjudicar recursos de monitoreo limitados en forma rentable y cooperativa. La UNCAC debería conservar su autoridad legal para monitorear cualquier tema estipulado por sus disposiciones. Debería existir flexibilidad para llegar a arreglos con respecto a distintas cuestiones y regiones, tomando en cuenta las capacidades y el nivel de interés de las organizaciones de monitoreo regionales.

Las decisiones relacionadas a la asignación de prioridades deberían percibirse como medidas prácticas para adjudicar recursos de monitoreo limitados en forma rentable y cooperativa. Priorizar no debería significar asignar responsabilidad exclusiva. La cooperación entre la UNCAC y las organizaciones regionales será necesaria en muchos aspectos. El consenso con respecto a las prioridades tendrá que examinarse periódicamente, de acuerdo a la experiencia con la UNCAC y con las convenciones regionales.

En teoría, resulta atractiva la asignación de programas de seguimiento bajo los cuales el programa de monitoreo de la UNCAC fuera responsable principalmente de los temas que requieran la participación global, mientras que los programas para las convenciones regionales serían responsables de la mayoría de los demás temas. Sin embargo, tomar decisiones finales sería prematuro. Existe mucha incertidumbre con respecto a los programas de seguimiento de las demás convenciones anticorrupción. Conforme a lo indicado en la evaluación de los programas de monitoreo en el Apéndice siguiente, únicamente el Consejo de Europa y la OCDE tienen programas sólidos. El programa de la Convención Interamericana aún es débil y se desconoce cuándo obtendrá el apoyo adecuado. Los programas regionales para África y Asia todavía están en una etapa formativa. Sería útil contar con un concepto para describir cómo un programa sólido de monitoreo global se puede relacionar con programas sólidos de monitoreo regionales. Pero el monitoreo, por el momento, está en una fase de evolución, y debe enfocarse principalmente en lo que se puede hacer para trabajar con las organizaciones existentes y los recursos disponibles.

ANÁLISIS DE OTROS PROGRAMAS DE MONITOREO

El Grupo de Estudio recibió informes de expertos en programas de monitoreo con relación a los siguientes instrumentos anticorrupción:

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (Convención de la OCDE)
- Convención de la Ley Penal sobre Corrupción, Convención de la Ley Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa, así como otros instrumentos de normalización del Consejo de Europa (analizados por el Grupo de Estados contra la Corrupción, o GRECO)
- Convención Interamericana contra la Corrupción (Convención de la OEA)
- Plan de Acción Anticorrupción para Asia y el Pacífico del BDA-OCDE (Banco de Desarrollo de Asia y la OECD) (Plan de acción BDA-OCDE)
- Mecanismo de Evaluación Mutuo Africano (APRM) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)
- Iniciativa anticorrupción Pacto de Estabilidad (SPAI)
- Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF): Recomendaciones

El Grupo de Estudio también recibió informes sobre otros instrumentos de monitoreo relacionadas con:

- Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño
- Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolos
- Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

Estos informes se incluyen en el Anexo. En este Apéndice se presenta información clave, en forma resumida, sobre estos sistemas de monitoreo y sobre el monitoreo de la Convención de la ONU sobre el Crimen Organizado Transnacional, a fin de ofrecer un alcance breve y práctico de estos sistemas. También se incluye información resumida acerca de los puntos fuertes y débiles.

A. Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (Convención de la OCDE)

Monitoreo de la Convención de la OCDE

Inicio: 1999

Número de países: 36

Organización: Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno; evaluadores principales; Secretaría

Metodología: Evaluación propia y por pares con examinadores principales y deliberación plenaria

Alcance de evaluación: Fase 1: legislación; Fase 2: aplicación

Ritmo del monitoreo para la Fase 1: 35 países evaluados en 2 años. Una evaluación pendiente aún

Ritmo del monitoreo para la Fase 2: Aproximadamente 6 por año; para 2007 los 36 países evaluados

Número de reuniones del Grupo de Trabajo por año: 5

Visitas de países: Sí, en la Fase 2.

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: Sí. Fase 2 bis (Japón) e Informes de avance

Asistencia técnica: No

Informes publicados: Informes de países con recomendaciones

Personal actual (estimado): Alrededor de 10 personas al año

Costo estimado: Aproximadamente EUR 1,5 millones

Puntos fuertes

Las evaluaciones de la OCDE son eficaces debido a una combinación de factores:

Organización

- Financiamiento adecuado hasta 2007; se requerirá de un compromiso para la continuación del financiamiento a partir de dicha fecha.
- Secretaría sólida y profesionalismo general.
- El Grupo de Trabajo contra la Corrupción tiene un presidente capaz y se reúne cinco veces anualmente.

Metodología

- Cuestionarios de diseño eficaz.
- Visitas de países bien organizadas.
- Participación activa de la sociedad civil y del sector privado.
- Antecedentes de crítica a incluso los gobiernos más poderosos, como el Reino Unido y Japón.
- La evaluación genera la publicación de informes detallados con recomendaciones.
- Proceso de seguimiento de informes y recomendaciones, en especial en lo que respecta a países que han demostrado un rendimiento inadecuado.

Transparencia

- Publicación de una explicación del proceso, programa y cuestionarios de evaluación.
- Publicación de informes de evaluaciones de países, incluido en sitios Web.
- Se han tomado medidas para sintetizar los largos y densos informes a fin de adaptarlos a un público más amplio.

Puntos débiles

Algunos puntos débiles del proceso de la OCDE están relacionados principalmente con la metodología, a saber:

- Informes de países largos y densos en jerga legal; se han realizado esfuerzos recientemente para hacerlos más accesibles.
- Falta ocasional de cooperación por parte del país evaluado para acordar cuáles personas/organizaciones han de entrevistarse.
- Evaluadores mutuos no homogéneos.

B. Convención sobre Corrupción del Consejo de Europa y otros instrumentos

GRECO Monitoring

Inicio: 2000

Número de países: 42

Organización: Plenario del GRECO; equipo evaluador; Secretaría

Metodología: Evaluación de pares con equipos examinadores y deliberación plenaria; cuestionario y otros aportes

Alcance de evaluación: Cada fase de evaluación trata sobre temáticas determinadas y disposiciones específicas

Ritmo del monitoreo para la 1era ronda de evaluación/cumplimiento: 8-13 países al año; 34 países en 3 años

Ritmo del monitoreo para la 2da ronda de evaluación: 7-18 países al año; 39 países en 3 años

Número de reuniones plenarias al año: 3-5

Visitas de países: Sí

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: Informes de cumplimiento. En lo sucesivo, “adendas” – informes adicionales en caso de incumplimiento

Asistencia técnica: Sí

Informes publicados: Informes de evaluación y cumplimiento, con autorización del gobierno

Personal actual (estimado): 10 personas empleadas en la secretaría

Costo estimado: Presupuesto general de EUR 1.660.000 para 2005

Puntos fuertes

Organización

- Financiamiento adecuado.
- Secretaría sólida y alto nivel de profesionalismo.
- Plenaria del GRECO con presidente líder se reúne 3 a 5 veces por semana.
- Los requisitos de adhesión a la UE para los países de Europa Central proporcionaron un factor de influencia eficaz.
- Programa de asistencia técnica asociado.

Metodología

- Cuestionarios de diseño eficaz.
- Visitas de países bien organizadas.
- Un proceso de cumplimiento que le dé seguimiento a la implementación de las recomendaciones hechas durante el proceso de evaluación.

- Cierta participación de la sociedad civil.
- Trato equitativo escrupuloso de todos los países y disposición a recomendar mejoras.
- Auditoría sistémica con amplio alcance.
- La evaluación genera informes detallados con recomendaciones.

Transparencia

- Publicación de una explicación del proceso, programa y cuestionarios de evaluación.
- Los informes de evaluación y cumplimiento salen siempre a publicación, previa autorización del país evaluado.

Puntos débiles

El GRECO ha sido objeto de críticas en base a lo siguiente:

- Demasiado enfoque en las disposiciones formales, y muy poco en algunas preguntas de verdadero impacto.
- Las visitas de países son en su mayoría oficiales, y los países evaluados no siempre les proporcionan la información adecuada a los evaluadores mutuos.
- Convendría fortalecer la participación de la sociedad civil; esto no se ha contemplado en las normas, pero se ha convertido en un estándar en las evaluaciones de países.
- Se requiere la autorización de los países para publicar los informes.

C. Convención Interamericana contra la Corrupción (Convención de la OEA)

Monitoreo de la Convención de la OEA

Inicio: 2001

Número de países: 28 (de 33 signatarios)

Organización: Conferencia de Estados Parte; Comité de expertos; subgrupo de expertos; Secretaría

Metodología: Evaluación propia y por pares con subgrupos de expertos y debates de comités

Alcance de evaluación: Cada fase de evaluación cubre artículos seleccionados de la Convención

Ritmo de monitoreo: Actualmente 10 países al año; 28 países en 5 años

Número de reuniones del comité de expertos al año: 2

Visitas de países: No

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: Sí, a partir de 2006

Asistencia técnica: en teoría, sí; en la práctica, no

Informes publicados: Informes de país con recomendaciones, informes de la sociedad civil

Personal actual (estimado): 6 profesionales dedican aproximadamente un 30% de su tiempo al monitoreo

Costo estimado: Presupuesto estimado de USD 350.000 para 2005

El proceso de seguimiento de la Convención de la OEA arrancó con lentitud porque en dicho instrumento no se hacía referencia al monitoreo. Consecuentemente, hubo que incluirlo, lo cual implicó cuatro años de esfuerzos. El monitoreo no era del todo consonante con el papel tradicional de la OEA de prestar asistencia previa solicitud de los gobiernos miembros. A raíz de la presión de la sociedad civil y de varios gobiernos, se hizo efectivo el monitoreo. El proceso de monitoreo todavía está en fase de evolución y necesita fortalecimiento, incluyendo mayores fondos.

Puntos fuertes

Metodología

- Cuestionario de diseño eficaz.
- Los equipos de expertos evalúan el país y trabajan con la Secretaría en el borrador del informe para el grupo de trabajo.
- Elevada participación de la sociedad civil.
- Debate plenario útil sobre el borrador del informe.
- La evaluación genera informes detallados con recomendaciones.

Transparencia

- Publicación de una explicación del proceso, programa y cuestionarios de evaluación.
- Trámites dispuestos para la publicación electrónica de la respuesta de los gobiernos y la sociedad civil al cuestionario. Sin embargo, la publicación de las respuestas del gobierno requiere la autorización del mismo, la cual no siempre se concede.
- Trámites dispuestos para la publicación de informes de país, con conclusiones y recomendaciones. Hasta hace poco la publicación requería la autorización del gobierno, pero ahora es obligatoria.

Puntos débiles

- Financiamiento inadecuado; los fondos provienen principalmente de un sólo país.
- Ritmo lento de evaluaciones.
- No se contemplan las visitas de países.
- Muy pocos expertos con experiencia profesional pertinente.

D. Plan de acción para Asia y el Pacífico del BDA-OCDE

Monitoreo del Plan de Acción Anticorrupción

Inicio: 2002

Número de países: Actualmente 25

Organización: Grupo de Dirección; Grupo Asesor; Secretaría

Metodología: Evaluación propia y deliberaciones sobre evaluación por pares

Alcance de evaluación: Hacer un inventario de medidas, instituciones, legislación; evaluaciones temáticas

Ritmo del monitoreo para el informe de inventario: Estudio horizontal de 25 países

Ritmo del monitoreo para la evaluación temática: Estudio horizontal de 21 países en 1 año

Número de reuniones del comité de dirección al año: 2

Visitas de países: No

Participación de la sociedad civil: Participación en seminarios, conferencias y en el Grupo Asesor.

Seguimiento: Sí. Autoevaluación continua sobre el avance del Grupo de Dirección y actualizaciones periódicas de la toma de inventario y acerca de las recomendaciones de evaluaciones temáticas

Asistencia técnica: Sí

Informes publicados: Autoevaluación e informes de inventario

Personal actual (estimado): 3,5 personas

Costo estimado: Presupuesto anual de aproximadamente USD 350.000

Al día de hoy, el enfoque utilizado para hacer frente a la corrupción en la región de Asia y el Pacífico se ha basado en un instrumento no vinculante y un proceso de evaluación poco riguroso. Los países que han apoyado el Plan de Acción para Asia y el Pacífico evalúan y examinan el avance logrado con sus iniciativas para implementar el Plan en varias formas, incluida la evaluación propia y mutua, respaldada por estudios analíticos horizontales. Los mecanismos para la evaluación de políticas y marcos anticorrupción apuntan principalmente a orientar la agenda nacional y regional anticorrupción, identificando las debilidades legales e institucionales y las prioridades de reforma a futuro. Un informe que tome inventario de los marcos legales e institucionales para contrarrestar la corrupción ayuda a los países a detectar áreas en necesidad de reforma. (La segunda ronda fue completada en 2005.) Estos mecanismos se ven suplementados con las evaluaciones temáticas que abordan las cuestiones identificadas como prioridades por los países sancionadores. La primera evaluación de este tipo, con respecto a la adquisición de bienes y servicios públicos, fue lanzada en 2004 y su finalización está programada para 2006.

Puntos fuertes

Metodología

- Enfoque evolucionario, solicitado y diseñado por los estados interesados.
- Proceso de diálogo sobre el desempeño del país y acciones a tomar.
- En el proceso participan principalmente las autoridades relacionadas directamente con las actividades anticorrupción.
- Los países realizan evaluaciones temáticas con apoyo de la Secretaría; estas evaluaciones son analizadas en el Grupo e incluyen recomendaciones.
- Se garantiza el seguimiento mediante una actualización continua de informes y debate periódico dentro del marco de las reuniones del Grupo de Dirección.
- Los expertos independientes ofrecen su asesoría, la cual es incorporada al análisis; los países lo aprecian como una forma de asistencia técnica.

Transparencia

- La publicación electrónica de una explicación del proceso.
- La publicación electrónica de los planes e informes del país preparados por los gobiernos nacionales.
- Desde hace poco se publica en Internet un resumen integral de las reuniones del Grupo de Dirección; publicación que está supeditada a las aclaraciones de los gobiernos.

Puntos débiles

- El instrumento no es vinculante.
- No se contemplan las visitas de países.
- Análisis limitado en los informes públicos de la práctica real.
- Hasta el momento no se han emitido recomendaciones a países, pero se prevé hacerlo.

E. NEPAD: Mecanismo de Evaluación Mutuo Africano

Monitoreo de la NEPAD (APRM)

Inicio: 2004

Número de países: 23

Organización: Foro del APR; Panel de personas eminentes (7 personas); Secretaría

Metodología: Autoevaluación, panel de expertos y evaluación de pares

Alcance de evaluación: Las evaluaciones abarcan 91 indicadores

Ritmo del monitoreo: Evaluación de todos los países cada 2 a 4 años; 2 países evaluados hasta el momento

Número de reuniones de panel de APRM al año: Aproximadamente 6

Visitas de países: Sí

Informes publicados: Informes de país y plan de acción

Seguimiento: Aún no determinado

Asistencia técnica: En teoría, sí; en la práctica, todavía no definida

Participación de la sociedad civil: Sí

Personal actual (estimado): 6 coordinadores y 6 asistentes personales en la Secretaría del APRM.

Costo estimado: Al inicio del proceso de evaluación mutua cada estado prometió dedicar un mínimo de USD 100.000

El Mecanismo de Evaluación entre Homólogos Africanos de la NEPAD (APRM) apenas se hizo efectivo en 2005 y por ende es muy temprano para una evaluación certera. A modo de evaluación preliminar, el APRM parece contar con las siguientes características:

Puntos fuertes

Organización

- El proceso dispone de una importante función para la Secretaría del APRM, incluida la preparación de un documento de información general sobre el país analizado.
- El órgano de evaluación plenaria está compuesto por jefes de estado, con lo que se puede obtener respaldo político, pero es un arma de doble filo.

Metodología

- Indicadores además del cuestionario.
- Se requiere la consulta del gobierno con los aliados, previo a la autoevaluación.
- Los evaluadores expertos visitan los países.
- La evaluación genera informes detallados con recomendaciones.
- El gobierno evaluado prepara un plan de acción nacional para abordar las deficiencias.

Transparencia

- Se planea publicar los informes finales.

Puntos débiles

- Carencia de recursos financieros y técnicos. La Secretaría del APRM no cuenta con suficiente personal.

F. Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF): Recomendaciones

Monitoreo del FATF

Inicio: 1992

Número de países: 31

Órganos monitores: FAFT; Secretaría

Metodología: Autoevaluación, evaluación de pares con equipos de expertos y debates plenarios

Alcance de evaluación: 47 Recomendaciones

Ritmo del monitoreo para la 1era ronda de evaluación: 27 países en 3 años

Ritmo del monitoreo para la 2da ronda de evaluación: 28 países en 3 años

Ritmo del monitoreo para la 3ea ronda de evaluación: 16 países en 3 años

Número de reuniones plenarios al año: 3

Visitas de países: Sí

Seguimiento: Sí

Asistencia técnica: Sí

Participación de la sociedad civil: No

Informes publicados: informe de evaluación mutua, previa autorización del gobierno

Personal actual (estimado): No disponible

Costo estimado: No disponible

El sistema de monitoreo del FATF para sus "Cuarenta recomendaciones para luchar contra el blanqueo de dinero" entró en vigencia en 1992 y sirvió como modelo para el proceso de evaluación de la Convención de la OCDE. Se han agregado siete recomendaciones adicionales.

Puntos fuertes

Organización

- Secretaría integrada por equipo pequeño de profesionales.
- Órgano de evaluación plenaria.
- Coopera con varios grupos regionales abocados a la lucha contra el blanqueo de dinero.

Metodología

- Cuestionario de diseño eficaz.
- Los equipos de expertos realizan visitas de países. Asimismo, organizan reuniones con los bancos y otros grupos del sector privado que suelen ofrecer perspectivas diametralmente opuestas a las de los representantes del gobierno.
- El proceso de evaluación mutua cubre la mayoría de los principales centros financieros internacionales.
- Los gobiernos rinden informe no solamente de las medidas, sino también de los resultados obtenidos.
- Las evaluaciones se centran en la medida en que funciona el sistema, no únicamente en la existencia de leyes y normas vigentes.
- Incorpora medidas de seguimiento para abordar a los miembros cuyo cumplimiento no sea el indicado; el proceso de seguimiento ejerce presión de manera eficaz.
- Apoya a varios grupos regionales en contra del blanqueo de dinero.

Transparencia

- En el año 2005, el FATF comenzó a publicar informes de países, previa autorización de los gobiernos nacionales.

Puntos débiles

- Hasta hace poco, no había demostrado ser muy transparente, i.e., falta de publicación de informes de país.
- Algunos afirman que los estándares aplicados no son lo suficientemente altos y no se implementan en forma homogénea.

G. Iniciativa anticorrupción Pacto de Estabilidad (SPAI): Compromisos

Monitoreo de la SPAI

Inicio: 2003

Número de países: 8 en Europa del sureste

Órganos monitores: Grupo de Dirección; Secretaría

Metodología: Autoevaluación, evaluación mutua (careo) y evaluación externa

Alcance de evaluación: Entrega simultánea de informes de avance completos

Ritmo del monitoreo: 8 países dos veces al año

Número de reuniones del grupo de dirección al año: 2

Visitas de países: No

Participación de la sociedad civil: Observadores en reuniones de grupos de dirección

Informes de publicación: Informes del Grupo de Dirección

Seguimiento: Evaluaciones periódicas cada 6 meses

Asistencia técnica: Sí

Personal actual (estimado): 4 profesionales en la secretaría dedican un 30-40% de su tiempo al monitoreo

Costo estimado: Aproximadamente EUR 35.000 asignados al monitoreo cada año

La SPAI (Iniciativa anticorrupción Pacto de Estabilidad: una división de Pacto de Estabilidad, organización internacional con base en Bruselas) es un sistema de monitoreo de moderado alcance para el sureste de Europa y efectivo desde 2004, que implica una autoevaluación y cierto grado de evaluación mutua. Cabe subrayar que la SPAI ya monitorea la ratificación e implementación de la UNCAC en su región. El proceso aún está en una fase inicial, de modo que un análisis certero de su desempeño resultaría difícil en este momento.

Puntos fuertes

Organización

- Administrada por una oficina regional de la secretaría (la RSLO – Oficina Regional de Enlace de la Secretaría), dotada de personal de la región.
- Incentiva el cumplimiento mediante la asistencia al desarrollo y la adherencia a la UE

Metodología

- Método de careo de los países a fin de realizar una evaluación mutua del cumplimiento.
- Una matriz de cumplimiento que registre las medidas adoptadas puede potencialmente ofrecer un alcance útil del desempeño.
- Evaluaciones periódicas cada seis meses por el Grupo de Dirección, el órgano directivo de la SPAI, incluidos todos los Estados Miembros.

Puntos débiles:

- Las recomendaciones del Grupo de Dirección, en base a los informes de países y las evaluaciones mutuas, no son lo suficientemente críticas.
- Las recomendaciones del Grupo de Dirección no son personalizadas para países individuales.
- Los países miembros están abrumados por las actividades de monitoreo de la UE y el GRECO, y dedican escasos recursos al sistema de monitoreo de la SPAI.

H. Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Convención de la UNTOC)

Monitoreo de la UNTOC

Inicio: Aún no establecido

Número de países: 118

Órganos monitores: Conferencia de Estados Parte; Secretaría.

Metodología: Respuestas factuales, informe analítico y de evaluación general de la secretaría, debate plenario y cuestionario de seguimiento

Alcance de evaluación: Cuestionarios sobre temas seleccionados, en base al programa de trabajo de la Conferencia de Partes

Ritmo del monitoreo: Se planea cubrir todos los países cada año en los dos primeros años y, de ahí en adelante, cada dos años

Número de reuniones al año: Una reunión anualmente en los dos primeros años y, posteriormente, una cada dos años

Visitas de países: No se ha planteado todavía. Tal vez se admitan las visitas de países para examinar las necesidades de asistencia técnica, como seguimiento a las evaluaciones

Participación de la sociedad civil: Aún no establecido

Seguimiento: Algunas medidas iniciales

Asistencia técnica: Sí

Informes publicados: informe general de la secretaría

Personal actual (estimado): Potencialmente de 7 a 9 personas empleadas en la Sección de Crímenes de la Convención

Costo estimado: Aún no conocido

La Convención de la UNTOC entró en vigor en septiembre de 2003 y la Conferencia de Estados Parte se ha reunido dos veces desde entonces: en 2004 y luego en 2005. El proceso de evaluación está en fase de desarrollo, por lo que es demasiado pronto para hacer observaciones sobre su funcionamiento.

De particular interés resultan los adelantos registrados bajo la Convención de la UNTOC, dado el marco de la ONU, la membresía similar, la inclusión de numerosas disposiciones parecidas con respecto a la cooperación internacional, y el hecho de que la UNTOC en Viena también dispone la constitución de su propia secretaría. Sin embargo, las disposiciones en la UNTOC acerca del monitoreo son mucho menos extensas que las contenidas en la UNCAC.

El método de trabajo para el proceso de la UNTOC comenzó a desarrollarse sin pasar por una fase preparatoria y, por ende, sin que los Estados tuvieran la oportunidad de intercambiar puntos de vista con antelación ni de identificar temas que requirieran un análisis más a fondo. Consecuentemente, la Conferencia de las Partes se ha tomado más tiempo del previsto para determinar cómo organizar su trabajo. Como parte de un programa para crear una base de conocimiento sobre el avance en la implementación de la Convención y sus Protocolos, le encomendó a la Secretaría recopilar información sobre la base de un cuestionario que había evaluado y aprobado. La tasa de respuestas a este cuestionario fue baja pero permitió la identificación de varios problemas de incumplimiento.

Una importante mejora en el marco de la UNTOC fue la decisión por parte de la Conferencia de las Partes de formar un grupo de trabajo interino de participación abierta para prestarle asesoría y apoyo en la ejecución de su mandato sobre asistencia técnica. Sobre la base de su solicitud de que se evaluarán los retos en la implementación de la Convención y sus Protocolos, la Conferencia de Estados Partes le asignó las siguientes funciones al grupo de trabajo:

- (i) Examinar las necesidades de asistencia técnica
- (ii) Ofrecer orientación sobre prioridades
- (iii) Tomar en cuenta la información sobre actividades de asistencia técnica de la Secretaría, así como las de los Estados, y sobre proyectos y prioridades de los Estados, de otras entidades del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales.
- (iv) Facilitar la movilización de recursos.

La Conferencia solicitó a la Secretaría la elaboración de propuestas de proyectos para abordar las necesidades identificadas. Asimismo, se le entregó un informe sobre la relación entre las Partes de la Convención de la UNTOC y la Comisión sobre Prevención del Crimen y Justicia Penal, así como también fue presentada la futura Conferencia de Estados Parte de la UNCAC. De allí se concluyó que sería recomendable la coordinación de políticas y que debería considerarse una evaluación de las relaciones institucionales entre los órganos.

I. Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

Monitoreo de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

Inicio: 1991

Número de países: 192

Organización: **Comité de los Derechos del Niño (18 expertos); Secretaría**

Metodología: **Rendición de informes y asistencia técnica**

Alcance de evaluación: **Cada informe abarca todos los artículos de la convención**

Ritmo del monitoreo: **27 países al año (cifra estimada) para la Convención; 4 por Protocolo Opcional**

Número de reuniones del Comité por año: **3**

Visitas de países: **En casos excepcionales**

Participación de la sociedad civil: **Sí**

Seguimiento: **Sí**

Asistencia técnica: **Sí**

Informes publicados: **Informes de país con recomendaciones**

Personal actual (estimado): **8 (pero sólo 3 trabajan a tiempo completo)**

Costo estimado: **USD 695. 900**

Puntos fuertes

Organización

- Secretaría formada por un grupo pequeño de profesionales.
- Financiamiento habitual.

Metodología

- Un proceso de evaluación continua cada 5 años.
- Diálogo constructivo: el Comité evita un enfoque de enfrentamiento.
- Participación de actores no gubernamentales y otros organismos de la ONU la rendición de informe y otros mecanismos de monitoreo.

- Fomento de la cooperación entre los diversos aliados (gobierno, organismos de la ONU, ONG) por medio del proceso de monitoreo.
- La identificación de las necesidades de asistencia técnica durante el proceso de monitoreo.

Transparencia

- La publicación electrónica de una explicación del proceso de monitoreo y de informes y otros documentos.
- Un mayor número de reuniones públicas.
- Récord de resúmenes de esas reuniones.
- Publicación de informes de países.

Puntos débiles

- Rezagos debido al volumen de trabajo y a una dotación inadecuada de personal.
- Para algunos países con capacidad limitada, la amplia gama de temas que abarca la Convención puede ser contraproducente a la hora de rendir informes.
- No se contemplan las visitas de países: no hay misiones de indagación y rara vez se realizan visitas para dar seguimiento a las observaciones finales.
- Ambigüedad de las observaciones finales.

J. Convención de la ONU contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes²

Monitoreo de la UNGAT

Inicio: 1988

Número de países: 141

Órgano monitor: Comité contra la Tortura (10 expertos seleccionados)

Metodología: Rendición de informe y, si es aceptado por cada Estado Parte en cuestión, comunicaciones individuales, querrelas interestatales e indagaciones

Alcance de evaluación: Cada informe cubre todos los artículos de la Convención. El resto de los mecanismos, de poder utilizarse, amplían considerablemente el área de competencia del monitoreo del Comité

Ritmo del monitoreo: Aproximadamente 12 Estados por año

Número de sesiones por año: 2

Visitas de países: Se admiten previa autorización general de los Estados, pero no se usa en la práctica

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: Sí

Informes publicados: Informe anual a la Asamblea General; Informes de países por otros países; perspectivas finales sobre comunicaciones individuales

Personal actual: 5 (no trabajan a tiempo completo en la UNGAT)

Costo estimado: No disponible

Puntos fuertes

Metodología

- Escrutinio individualizado periódico y relativamente frecuente (cada 4 años), conjugado con solicitudes de mayor información entre escrutinios. Eso se traduce en un proceso de monitoreo continuo.
- Evaluación completa de políticas y prácticas de cada Estado Parte, que suele ser cada vez más exhaustiva.
- Posibilidad de usar una gama relativamente amplia de mecanismos de monitoreo.
- La aplicación homogénea y en condiciones de igualdad del nivel mínimo de monitoreo a todos los Estados Parte.
- Metodología del diálogo constructivo, que ayuda a los Estados a adoptar una postura más cooperativa.
- Perfeccionamiento de los mecanismos de seguimiento.
- Participación de la sociedad civil.

Transparencia

- Las sesiones de evaluación del informe son públicas, los registros del resumen de dichas sesiones y las observaciones finales y recomendaciones se hacen públicas, así como las decisiones finales dentro del marco de las comunicaciones individuales.

Puntos débiles

- Rezago significativo
- Carencia de medios para hacer cumplir a los Estados sus obligaciones de rendición de informe, de manera eficaz.

² UN General Assembly, A/RES/ 39/46 of 10 December 1984

- La entrega obligatoria de informes exhaustivos puede ser contraproducente para algunos países, en especial para aquellos con limitados recursos.
- Financiamiento insuficiente y dotación inadecuada de la Secretaría de la UNCAT.
- No se están explotando los diversos mecanismos previstos en la Convención.
- Carencia de medios para hacer cumplir las recomendaciones por parte de los Estados Parte.

K. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolos

Monitoreo por el Comité de Derechos Humanos

Inicio: 1977

Número de países: 156 (al 8 de mayo de 2006)

Organización: Comité de Derechos Humanos; Secretaría

Metodología: Examen de los informes de Estados y comunicaciones individuales por el Comité de Derechos Humanos de 18 miembros

Alcance de la evaluación de los informes de Estados: Los informes iniciales y periódicos deben abarcar todos los artículos del Pacto

Ritmo anual del monitoreo: Aproximadamente 15 informes de Estados y 30 decisiones en lo principal de las comunicaciones individuales

Número de sesiones al año: Tres

Visitas de país: No

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: Sí

Informes publicados: Informes de países con las recomendaciones finales; decisiones en función de las comunicaciones individuales

Personal actual (estimado): No disponible

Costo estimado: US \$681.600 para 2004-2005

Puntos fuertes

Organización

- Financiamiento habitual.
- Elección de miembros por los Estados Parte.

Metodología

- Proceso de examen continuo de informes de Estados cada 4-5 años y de comunicaciones individuales en cada sesión.
- Diálogo constructivo, sin enfrentamientos, con los Estados Parte en sus informes.
- Participación de la sociedad civil en el análisis de los informes de Estados, comunicaciones individuales, y la redacción de comentarios generales.
- Procedimiento especial de evaluación para los informes de Estados.
- Procedimiento de seguimiento para las observaciones finales y para las decisiones en lo principal de las comunicaciones individuales.

Transparencia

- Sitio Web que contiene una explicación sobre el análisis de los informes de Estados y comunicaciones individuales, así como comentarios generales.

- Publicación electrónica de informes de Estados, observaciones finales, perspectivas, registros de resúmenes y otros documentos pertinentes.
- Celebración de un diálogo constructivo en público.

Puntos débiles

Metodología

- Los Estados con limitados recursos pueden verse abrumados con la amplia gama de temas que deben abarcarse.
- No se contemplan las visitas de países.
- El Comité de Derechos Humanos no brinda asistencia técnica.
- No existe un mecanismo de ejecución.

Transparencia

- Las deliberaciones sobre asuntos internos, observaciones finales, y el estudio de las comunicaciones individuales se realizan en privado.
- Las reuniones con los organismos especializados y otros órganos de la ONU que desean proporcionar información relacionada al Estado se realizan en privado.

L. Procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Procedimientos especiales: Special Rapporteurs, Grupos de Trabajo, etc.

Inicio: 1967

Número de países: Universal, basado en la Carta de la ONU

Metodología: Expertos Independientes reciben mandatos temáticos y orientados a países; actualmente, existen 42 procedimientos especiales diferentes, de los cuales 28 son temáticos, 13 son orientados a países, y uno es el procedimiento 1503

Alcance de la evaluación: Cada titular de un mandato de procedimiento especial examina las violaciones de derechos humanos relacionadas a su temática o país

Visitas de país: Cada titular de un mandato de procedimiento especial efectúa una a dos visitas de países al año

Participación de la sociedad civil: Sí

Seguimiento: No existen mecanismos formales para garantizar que los estados le den seguimiento a las recomendaciones

Informes publicados: Informes anuales a la Comisión de Derechos Humanos (ahora transferidos a la CDH)

Personal actual: Distintos miembros del personal de la OHCHR son asignados a cada titular de mandato

Costo estimado: US \$3 985 623 en el año 2005-2006

Puntos fuertes

Organización

- Organización eficiente por temática y país.
- Financiamiento habitual.
- Asignación de personal para asistir al relator especial.

Metodología

- Forma más eficaz de garantizar la responsabilidad de los estados de proteger los derechos humanos.
- Incorporación de la perspectiva de la ONG.
- Informes anuales a la Comisión de los Derechos Humanos (ahora el Consejo de Derechos Humanos).
- Recomendaciones específicas destacadas.

Transparencia

- El relator especial emite un informe anual que documenta las actividades y las conclusiones.
- El sitio Web de la OHCHR ofrece información sobre todos los informes de procedimientos especiales, así como solicitudes permanentes de visitas de país.
- El sitio Web de la OHCHR también contiene secciones sobre todos los procedimientos especiales, y provee información detallada de actividades, sobre cómo interponer querellas, y medidas tomadas por los relatores especiales con respecto a asuntos específicos de derechos humanos.

Puntos débiles

- No existen mecanismos para garantizar la receptividad de los estados a las recomendaciones hechas por los *special rapporteurs*.
- No existen mecanismos para asegurar que los estados respondan a las comunicaciones recibidas y a las peticiones de visitas de países.
- Los distintos mandatos se duplican.
- Los reglamentos que rigen la creación de nuevos mandatos no están bien definidos.
- Los reglamentos que rigen la cancelación de mandatos existentes no están bien definidos.

Publicado por:
Transparency International
Alt Moabit 96
10559 Berlin, Alemania
Email: ti@transparency.org
Internet: www.transparency.org
Diseñado por: Czes Doniewski, dzi9 limited
Impreso por: Köllen Druck + Verlag
ISBN 3-935711-19-0

Copyright© 2006 Transparency International
Todos los derechos reservados

Transparency International es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo.



International Secretariat
Alt Moabit 96
10559 Berlin
Germany
Phone + 49 30 34 38 200
Fax + 49 30 34 70 3912