

**El primer año del proceso de examen de la  
CNUCC:**

**Perspectiva de la sociedad civil**

## Contexto y finalidad

La Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC) fue adoptada en 2003 y entró en vigor en diciembre de 2005. Es el primer acuerdo jurídicamente vinculante contra la corrupción que se aplica a nivel mundial. Hasta el momento cuenta con 154 Estados Parte. Los estados han asumido el compromiso de aplicar una gran variedad de medidas específicas contra la corrupción que afectan sus leyes, instituciones y prácticas. Estas medidas promueven la prevención, la penalización y la aplicación de la ley, la cooperación internacional, la recuperación de activos, la asistencia técnica y el intercambio de información.

Simultáneamente con la entrada en vigor de la CNUCC en 2005, se conformó una “Conferencia de los Estados Parte de la Convención” (CEP) para evaluar y facilitar las actividades exigidas. En noviembre de 2009, la CEP adoptó un mecanismo de examen que debía ser “transparente, eficiente, no invasivo, incluyente e imparcial”. También acordó dos ciclos de examen de cinco años de duración, y determinó que el primero se dedicaría a los Capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional), en tanto el segundo ciclo se centraría en los Capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos). El mecanismo incluyó un Grupo de Examen de la Aplicación (GEA), que se reunió por primera vez en junio y julio de 2010 en Viena y determinó el orden de los países que debían ser examinados durante el primer ciclo de cinco años, incluidos los 26 países (en un principio 30) del primer año de examen.

El artículo 13 de la CNUCC exige que los Estados Parte adopten medidas adecuadas como “*fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público [...] en la prevención y la lucha contra la corrupción*” y fortalecer esta participación a través de acciones como “*aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, [...] garantizar el acceso eficaz del público a la información [y] respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción*”. Otros artículos instan a los Estados Parte a formular políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad (artículo 5) y aumentar la transparencia en la administración pública (artículo 10). Por su parte, el artículo 63 (4) (c) exige que la Conferencia de los Estados Parte concierte procedimientos y métodos de trabajo, incluida la cooperación con organizaciones no gubernamentales pertinentes.

De acuerdo con la Resolución 3/1 sobre el mecanismo de examen y el anexo sobre los términos de referencia aplicables a este, todos los Estados Parte deben aportar información a la Secretaría de la Conferencia relativa al cumplimiento de la Convención, en función de una “lista amplia de verificación para la autoevaluación”. A su vez, los Estados Parte se someten a un examen sobre cumplimiento de la Convención llevado a cabo por otros dos Estados Parte. Los Estados Parte a cargo de la evaluación posteriormente preparan un informe sobre el examen del país en estrecha colaboración y en forma coordinada con el Estado Parte objeto de examen. Este examen se finaliza de común acuerdo. Como resultado de este proceso se obtiene un informe sobre el examen completo además de un Resumen Ejecutivo, y este último se publica. A partir del informe sobre el examen del país, la Secretaría “recopilará la información más corriente y pertinente sobre los logros, buenas prácticas y problemas, así como sobre las observaciones y las necesidades de asistencia técnica contenidas en los informes sobre los exámenes de los países y las incluirá, organizadas por temas, en un informe temático sobre la aplicación y en adiciones regionales suplementarias que presentará al Grupo sobre el examen de la aplicación”. Los Términos de Referencia instan a los gobiernos a realizar consultas a distintos actores interesados durante la preparación de la autoevaluación y a facilitar la intervención de estos actores cuando el equipo a cargo del examen realice una visita al país.

La inclusión de la sociedad civil en el proceso de examen de la CNUCC es de fundamental importancia para la rendición de cuentas y la transparencia, así como para la credibilidad y la efectividad del proceso de examen. Por consiguiente, diversas organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo procuran contribuir a este proceso por distintos medios. En el marco de un proyecto destinado a incrementar el rol de la sociedad civil en el monitoreo de la corrupción y que ha sido financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), Transparency International ha ofrecido pequeños subsidios a organizaciones de la sociedad civil (OSC) que tengan iniciativas de monitoreo e incidencia relativas al proceso de examen de la CNUCC, destinados a ayudar a las OSC a preparar informes sobre el examen de la aplicación de la CNUCC, como aporte al proceso de revisión.

Autor: Gillian Dell, Transparency International

© 2011 Transparency International y la Coalición de la CNUCC Todos los derechos reservados. Se han tomado todas las medidas necesarias para verificar la exactitud de la información contenida en el presente Informe. Se considera que toda la información es correcta al mes de octubre de 2011. No obstante, ni Transparency International ni la Coalición de la CNUCC aceptarán ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias que genere su uso para otros fines o en otros contextos.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Resumen de recomendaciones</b>	<b>2</b>
<b>I. Grupo de Examen de la Aplicación</b>	<b>2</b>
<b>II. Proceso de examen de la CNUCC en el ámbito de los países</b>	<b>3</b>
<b>III. Aplicación y cumplimiento en los países</b>	<b>5</b>
<b>IV. Conclusiones</b>	<b>7</b>



# Introducción

El presente informe ha sido preparado como un aporte para los debates sobre el proceso de examen de la CNUCC y sobre la implementación de esta Convención durante la Cuarta Sesión de la Conferencia de los Estados Parte (CEP) de la CNUCC en Marrakech, del 24 al 28 de octubre de 2011. Se basa en una encuesta sobre dicho proceso realizada en 25 de los 26 países incluidos en el primer año del examen, así como en los informes de país preparados por organizaciones de la sociedad civil en 11 países incluidos en el primer año de examen y en dos países relevados durante el segundo año<sup>1</sup>. La actual ronda de evaluaciones de cinco años contempla la implementación de algunos artículos del capítulo III sobre Penalización y aplicación de la ley y del capítulo IV sobre Cooperación internacional.

El objetivo de este informe general y de los informes de país elaborados por las OSC es brindar información complementaria para respaldar el proceso de examen que comenzó en julio de 2010. Estos informes complementan los Resúmenes Ejecutivos oficiales sobre los países preparados mediante el proceso de examen de la CNUCC, así como los informes de ONUDD, incluidos dos Informes temáticos que han sido presentados ante la Conferencia de los Estados Parte<sup>2</sup>.

El presente informe ofrece hallazgos, conclusiones y recomendaciones sobre el mecanismo de examen de la CNUCC y el primer año del proceso de examen<sup>3</sup>. En particular, hace hincapié en la importancia de la participación de la sociedad civil y la transparencia en el proceso de revisión en todos los niveles, incluido el Grupo de Examen de la Aplicación (GEA), el organismo que supervisa el proceso de examen. También aborda diversos temas vinculados con la implementación y regulados en los Capítulos III y IV de la CNUCC que fueron identificados en los 13 informes de país aportados por OSC durante el primer y el segundo año del proceso de examen.

El proceso de examen de la CNUCC es muy exigente en cuanto a los requisitos sobre experiencia y coordinación. Como se advierte en el informe, hasta el momento el proceso avanza adecuadamente, en gran parte gracias a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Hasta ahora el proceso ha producido y publicado seis Resúmenes Ejecutivos sumamente informativos, que analizan la aplicación en los países y formulan recomendaciones sobre mejoras. Hay además señales positivas sobre la implementación del proceso en numerosos países. Si bien ciertos aspectos pueden ser mejorados, el primer año del proceso —claramente el más difícil— resulta alentador en lo que respecta a sentar las bases para un proceso efectivo.

Al mismo tiempo, la aplicación de la CNUCC impone exigencias a los Estados Parte relativas a recursos humanos y materiales. El comienzo ha sido auspicioso en lo que respecta a la implementación en áreas incluidas en el proceso de examen de la CNUCC.

Si bien reconocen los avances conseguidos, Transparency International y la Coalición de la CNUCC (TI/Coalición de la CNUCC) han identificado en este informe áreas esenciales que pueden ser mejoradas en el funcionamiento del Grupo de Examen de la Aplicación, en el proceso de examen en el ámbito de los países y en aspectos de aplicación que requieren mayor atención de la CEP. Entre los aspectos a mejorar se incluyen la publicación de información de contacto de los puntos de referencia y de los cronogramas de examen. Como norma, también deberían publicarse siempre las autoevaluaciones y los informes completos.

---

<sup>1</sup> Hasta el momento, la sociedad civil ha preparado informes sobre Argentina, Bangladesh, Brasil, Bulgaria, Chile, Lituania, Marruecos, Mongolia, Perú, Ucrania y Estados Unidos durante el primer año del proceso de examen y sobre Papua Nueva Guinea y Vietnam durante el segundo año. Se han presentado resúmenes de estos informes a la Cuarta Sesión de la Conferencia de los Estados Parte y se pueden consultar los informes completos en el sitio web de la Coalición de la CNUCC: <http://www.uncaccoalition.org/en/uncac-review/cso-review-reports.html>

<sup>2</sup> Aplicación del capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Informe temático preparado por la Secretaría, 25 de agosto de 2011, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1185288e.pdf>

<sup>3</sup> Durante la tercera sesión, celebrada en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptó la Resolución 3/1, denominada "Mecanismo de examen". <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

## **Resumen de recomendaciones:**

- La Cuarta Conferencia de los Estados Parte (CEP) debería exigir al Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) que implemente la regla 17 del Reglamento de la CEP. Así se establece en la explicación del reglamento ofrecida por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU. Esto también sería acorde con el espíritu de la CNUCC, especialmente las numerosas disposiciones que reconocen el valor de los aportes de la sociedad civil al trabajo contra la corrupción y de la transparencia como el fundamento para el compromiso férreo de los gobiernos en este sentido (ver Anexo 1). El GEA es un grupo intergubernamental abierto que lleva a cabo un seguimiento del proceso de examen para identificar desafíos y buenas prácticas, y evaluar los requisitos de asistencia técnica. Las organizaciones de la sociedad civil que conocen el trabajo contra la corrupción pueden hacer un aporte útil en este sentido.
- La CEP debería instar a los Estados Parte a aplicar en sus procesos de examen estándares de inclusión y transparencia, como se propone en los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen y según lo exige la propia CNUCC<sup>4</sup>. Este documento enumera medidas específicas.
- La CEP debería acordar medidas de seguimiento concretas para ayudar a los Estados Parte a resolver falencias en la adecuación al marco jurídico nacional, incluidas aquellas relativas a soborno transnacional, protección de denunciantes y responsabilidad de personas jurídicas.
- La CEP debería acordar medidas para fortalecer la obtención y publicación de datos sobre aplicación en los Estados Parte.
- La CEP debería prestar especial atención a aspectos de cumplimiento y medidas de seguimiento concretas acordadas con el fin de mejorar el desempeño en este sentido, especialmente en lo que respecta a la falta de independencia y de recursos suficientes. Muchos de los informes de las OSC advirtieron que no existía suficiente independencia en los servicios de investigación o juzgamiento y/o en el poder judicial; y que no había recursos ni capacitación adecuados para la aplicación de las normas contra la corrupción.

## **I. Grupo de Examen de la Aplicación**

El Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) es un grupo intergubernamental abierto y un órgano subsidiario de la CEP que desempeña un rol importante en el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC. Su función es evaluar los resultados del proceso de examen para identificar obstáculos y buenas prácticas, así como requisitos de asistencia técnica, y formular recomendaciones a la CEP. Las OSC<sup>5</sup> pueden realizar aportes significativos al GEA. Si bien las decisiones del GEA son adoptadas por representantes gubernamentales, estas decisiones serán más fundamentadas si toman en cuenta la opinión de las OSC. Las organizaciones de la sociedad civil que conocen el trabajo contra la corrupción pueden hacer un aporte útil en este sentido. La intervención de las OSC también reforzará la credibilidad pública del GEA.

Desde su formación en junio de 2010, hubo cuatro reuniones sucesivas en las que el Grupo de Examen de la Aplicación no admitió que OSC participaran como observadoras. Esto contraviene las normas de procedimiento que se aplican al GEA, como lo estableció claramente la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU en la opinión emitida en agosto de 2010<sup>6</sup> (ver Anexo II). Resulta sumamente preocupante que la GEA no aplique los procedimientos adecuados que exige su propio marco jurídico.

<sup>4</sup> Términos de Referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism\\_for\\_the\\_Review\\_of\\_Implementation\\_-\\_Basic\\_Documents\\_-\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf)

<sup>5</sup> Incluidas organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y sindicatos.

<sup>6</sup> Oficina del Asesor Jurídico, Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, Memorando entre oficinas del 5 de agosto de 2010, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/29Nov-1Dec2010/V1056031e.pdf>

La exclusión además vulnera los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen, que exigen transparencia e inclusión, así como la letra y el espíritu de las numerosas disposiciones de la CNUCC que reconocen el valor que supone el aporte de la sociedad civil al trabajo contra la corrupción y la transparencia como base para un compromiso gubernamental serio en este ámbito (ver Anexo 1).

La participación de las OSC como observadoras en el GEA permitiría llevar a la práctica la letra y el espíritu de la Convención, los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen y la norma procesal aplicable. La participación de la sociedad civil es clave para asegurar un mecanismo de examen efectivo tanto en el ámbito nacional como internacional. Rescindir la aplicación de la Regla 17 del GEA sería una decisión desacertada.

## **Recomendaciones**

- La Cuarta Conferencia de los Estados Parte debería instar al GEA a que respete la Regla 17 de la CEP, la norma del Reglamento que se aplica a sus reuniones, y permitir que las OSC participen como observadoras.
- En particular, se debería permitir a las OSC que presenten comentarios escritos a la consideración del GEA.
- También se debería admitir la participación de las OSC en las reuniones plenarias del GEA, que contemple la posibilidad de intercambios recíprocos entre miembros del GEA y representantes de OSC. Esto incrementaría notablemente los beneficios que pueden obtenerse de los aportes de las OSC.
- Celebrar otras reuniones con OSC fuera de las reuniones periódicas del GEA (“reuniones paralelas”, “reuniones informativas” o “sesiones de diálogo”) sería una alternativa insatisfactoria. Es posible que estas reuniones tengan una asistencia más limitada de miembros del GEA que las sesiones habituales. Como resultado, la comunicación entre OSC y miembros del GEA sería menos útil. Esta situación se agravaría si las reuniones paralelas con OSC se celebraran en forma simultánea a las reuniones periódicas del GEA.
- Se admite que el GEA pueda tratar algunas cuestiones a puertas cerradas. No obstante, se debe prever tiempo suficiente para que las OSC participen en sesiones plenarias, tanto el día inaugural como el de cierre de las reuniones del GEA.
- Se deben resolver aspectos prácticos, en consonancia con la Regla 17, para limitar la cantidad de representantes de OSC. Por ejemplo, la Coalición de la CNUCC es una red global de más de 310 organizaciones con un Comité de Coordinación poco numeroso.

## **II. Proceso de examen de la CNUCC en el ámbito de los países**

Los hallazgos presentados a continuación se basan en una encuesta realizada en 25 de los 26 países estudiados durante el primer año del proceso de examen de la CNUCC (ver Anexo 2).

### **Proceso general de examen**

Los hallazgos son alentadores, en tanto la mayoría de los Estados Parte:

- acordaron que se realicen visitas al país, que fueron llevadas a cabo por los equipos de examen. Las visitas al país son sumamente útiles, ya que son la única forma de recabar la información necesaria para un examen equilibrado.
- tomaron recaudos para que las organizaciones de la sociedad civil se reunieran con los equipos de examen del país, si bien en algunos casos fueron tan solo una o dos organizaciones. Esto resulta acorde con lo dispuesto por los términos de referencia del mecanismo de examen, que establecen que “se alienta a los Estados parte a que

faciliten la participación de todos los interesados del país en la materia durante una visita al país”.

No obstante, aún faltan aspectos de transparencia y participación que reforzarían la rendición de cuentas y la efectividad del proceso de examen del país (ver Anexo 2)

- En general, los gobiernos no publicaban la información de contacto correspondiente al punto de referencia ni el cronograma del proceso de examen. En muchos casos, fue difícil para las OSC nacionales obtener información sobre el proceso, contrariamente a los objetivos de transparencia e inclusión expresados en la CNUCC y en los Términos de Referencia para el Mecanismo de Revisión. Esta situación es particularmente problemática teniendo en cuenta que en la mayoría de los países el proceso de examen se ha extendido mucho más que el período indicativo de seis meses previsto inicialmente. La falta de publicación del cronograma ha obstaculizado la posibilidad de las organizaciones de la sociedad civil de brindar aportes durante las visitas al país, ya sea a través de la presentación de sus informes sobre el examen o de declaraciones verbales.
- En la mayoría de los países, las OSC no fueron invitadas a contribuir en los procesos de autoevaluación pese a lo establecido en los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen sobre la necesidad de realizar “amplias consultas” a nivel nacional con “todos los interesados en la materia, incluidos el sector privado y personas y grupos que no pertenezcan al sector público”. Esto asegura que el proceso de examen incorpore una variedad de opiniones distintas.
- En la mayoría de los países no se publicó la autoevaluación final. Solamente 6 de los 26 países incluidos en el primer año del proceso de examen han aceptado que ONUDD publique en Internet sus respuestas sobre autoevaluación, y algunos más proporcionaron estas respuestas a pedido. Esta autoevaluación es clave para permitir que las OSC puedan saber cómo los gobiernos han descrito su situación y qué información complementaria podría ser beneficiosa para el proceso. En muchos países, estos documentos son objeto de pedidos de informes contemplados en las normas sobre libertad de información, lo cual resulta positivo. Suponiendo que se incluyera información sensible, esta podría ser eliminada fácilmente antes de la publicación.
- En algunos países, solamente se invitó a una o dos OSC para que realizaran aportes al proceso de examen en vez de convocar a un amplio espectro de actores, y hay al menos un caso de un grupo que pidió al gobierno que se le permitiera aportar su opinión durante la visita del equipo de examen y sin embargo no fue contactado, si bien sí se contactó a otra OSC. Resulta contrario al espíritu de las disposiciones relevantes de la CNUCC sobre participación de la sociedad civil (Artículos 5, 13 y 63) que los gobiernos no permitan a las OSC de postura crítica contribuir al proceso.
- Hasta la fecha, los informes completos de los exámenes no han sido publicados, excepto en un solo caso (Finlandia). Sin embargo, tal vez aún sea demasiado pronto para hacer una apreciación. Si los informes no se publican, eso implica que el público no podrá acceder a la información completa sobre el desempeño del país en consonancia con lo dispuesto por los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen, que exigen un proceso transparente, y por los artículos 10 y 13 de la CNUCC.

### **Respuestas a la lista de verificación para la autoevaluación**

Hasta el momento, cinco países examinados durante el primer año han acordado publicar sus respuestas a la lista de verificación para la autoevaluación en el sitio web de ONUDD, a saber, Bangladesh, Brasil, Finlandia, Ruanda y Estados Unidos. También lo ha hecho uno de los países del segundo año: Portugal. La decisión de estos países merece ser reconocida. Los informes aportan datos valiosos, que resultan adicionales a los incluidos en los Resúmenes Ejecutivos preparados al término del proceso de examen. Por ejemplo, se incluyen estadísticas sobre cumplimiento.



En el caso de Finlandia, el gobierno completó la autoevaluación sobre la totalidad de la Convención, y no se centró solamente en los capítulos objeto de examen. En el caso de Brasil, el gobierno incluyó no solo la autoevaluación sino además casi 60 anexos. La autoevaluación llevada a cabo por Estados Unidos incluyó seis anexos, además de estadísticas útiles.

La información contenida en estas autoevaluaciones resulta valiosa y no puede ser considerada confidencial bajo ningún concepto. Muestra por qué las respuestas sobre la autoevaluación del gobierno en el proceso de examen deben estar a disposición del público.

### **Resúmenes ejecutivos de los países**

Hasta la fecha (20 de octubre de 2011) se publicaron seis Resúmenes Ejecutivos en el sitio web de ONUDD (Bulgaria, Finlandia, Jordania, Mongolia, España y Uganda). Sin embargo, hasta el momento no se publicaron informes completos sobre los exámenes en el sitio web de ONUDD. Los expertos de país solo pudieron identificar un único país, Finlandia, que ha publicado un informe completo en el sitio web de su gobierno, traducido al finés.

Los resúmenes son sumamente informativos e incluyen recomendaciones valiosas, en algunos casos exhaustivas y variadas, acerca de las mejoras necesarias. Son una señal de que el proceso de examen de la CNUCC tuvo un comienzo exitoso.

No obstante, advertimos que en los informes algunos datos están ausentes:

- Una de las omisiones más importantes en los Resúmenes Ejecutivos son los datos sobre aplicación, que aportarían información concreta sobre el funcionamiento del sistema en la práctica.
- Dado que los resúmenes no hacen referencia a los artículos de la CNUCC, no es fácil determinar si todos los artículos de la CNUCC han sido abordados con el mismo detenimiento en el análisis y las recomendaciones.

A su vez, los estándares aplicados para evaluar la implementación en los países no siempre son claros.

### **Recomendaciones**

- Los países incluidos en el proceso de examen de la CNUCC deberían asegurar que el proceso sea transparente y participativo. Sería importante que publiquen el nombre del punto de referencia en el país, el cronograma para el examen de su país, su autoevaluación y el informe final completo. Al mismo tiempo, deberían incluir a representantes de la sociedad civil en el proceso de examen de la CNUCC, e invitarlos a reunirse con equipos de examen del país y a formular aportes por escrito.
- Los países deberían asegurar que se obtengan y publiquen adecuadamente las estadísticas y otra información sobre aplicación y cumplimiento de las disposiciones sobre penalización de la CNUCC.

## **III. Aplicación y cumplimiento en los países**

Las conclusiones de este informe sobre aplicación y cumplimiento se basan en los informes preparados por OSC en 11 países durante el primer año del examen de la CNUCC y en dos países durante el segundo año. Las conclusiones complementan los hallazgos del Informe Temático del ONUDD sobre el Capítulo III (Penalización y aplicación) pero se basan en un conjunto diferente de países<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El Informe Temático analiza países sobre los cuales se habían concluido informes de exámenes nacionales o estaban próximos a ser completados al 15 de agosto de 2011. Según información pública, tales países incluyen a Finlandia, Mongolia, España y Uganda, y posiblemente también a Bulgaria, Chile y Jordania. De estos, Bulgaria, Chile y Mongolia estuvieron además incluidos en los 13 informes de país elaborados por la sociedad civil con financiamiento de UNDEF.

## Aspectos clave relativos al marco legal

Con respecto a la recepción legislativa de los capítulos III y IV de la CNUCC, tanto los Resúmenes Ejecutivos oficiales preparados por el proceso de examen, los Informes Temáticos de ONUDD y los informes de las OSC muestran que muchos países han conseguido avances significativos en la implementación de la CNUCC, pero aún subsisten importantes falencias.

Los informes de OSC que sirvieron de base a este informe general se centraron en una serie de artículos de la CNUCC objeto de examen, a saber, el artículo 15 sobre soborno de funcionarios públicos nacionales; el artículo 16 sobre soborno de funcionarios públicos extranjeros; el artículo 17 sobre malversación; el artículo 20 sobre enriquecimiento ilícito; el artículo 23 sobre blanqueo del producto del delito; el artículo 26 sobre responsabilidad de personas jurídicas; el artículo 32 sobre protección de testigos; el artículo 33 sobre protección de denunciantes y el artículo 46(9)(b) y (c) sobre asistencia jurídica recíproca en ausencia de doble incriminación. En muchas de estas áreas, las OSC identificaron buenas prácticas, si bien el análisis fue menos minucioso que el de los exámenes oficiales. Al mismo tiempo, los informes encontraron deficiencias en la legislación de los países con respecto a soborno de funcionarios extranjeros, responsabilidad de personas jurídicas y protección de denunciantes.

Los 13 informes de OSC que se tomaron en cuenta para este informe analizaron aspectos comunes con los Informes Temáticos sobre Penalización y Cooperación Internacional elaborados por ONUDD.

Las tres áreas que admiten mejoras y que más han sido mencionadas por los expertos de país de las OSC en sus análisis sobre determinados artículos de la CNUCC son las siguientes:

- **Soborno de funcionarios públicos extranjeros (Artículo 16 de la CNUCC):** Varios de los informes de las OSC señalaron que no existe una definición sobre el soborno transnacional, o bien que esta no es suficientemente clara (p. ej., Bangladesh, Marruecos, Papua Nueva Guinea, Ucrania, Vietnam). El Informe Temático de ONUDD sobre aplicación del Capítulo III también concluyó (página 3) que la mayoría de los Estados Parte no habían adoptado medidas específicas para penalizar tanto el soborno activo como pasivo de funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales. Concretamente, en cinco casos la conducta relevante no había sido penalizada, en uno de ellos la legislación aún no había sido adoptada, y en otros dos solamente se había penalizado el soborno activo.
- **Responsabilidad de personas jurídicas (Artículo 26 de la CNUCC):** Muchos de los informes de las OSC advirtieron que no se contemplaba de manera suficiente la responsabilidad de las personas jurídicas, en particular su responsabilidad penal (p. ej., Argentina, Bangladesh, Brasil, Bulgaria, Lituania, Mongolia, Perú, Ucrania, parcialmente Papua Nueva Guinea y Vietnam). Si bien el artículo 26 de la CNUCC no exige la responsabilidad penal, TI y la Coalición de la CNUCC consideran que resulta necesaria para su aplicación efectiva y que las tradiciones jurídicas no representan un obstáculo insalvable.
- **Protección de denunciantes (Artículo 33 de la CNUCC):** Otro aspecto común identificado por los informes de las OSC es la insuficiencia o la falta de protección en el sector público y/o privado (p. ej., Argentina, Brasil, Chile (sector privado), Lituania, Mongolia, Papua Nueva Guinea, Ucrania). Si bien la protección de las personas que formulan denuncias no es obligatoria, los expertos de país entendieron que su adopción era fundamental para la efectividad de las iniciativas contra la corrupción.

Al respecto, el Informe Temático de ONUDD, en su Capítulo III (página 13), advierte que “como en el caso de la protección de los testigos, los peritos y las víctimas, había diferencias considerables entre los Estados parte en lo que respecta a la aplicación del artículo 33, relativo a la protección de los denunciantes. Varios Estados parte no habían adoptado medidas amplias para aplicar el artículo, aunque en algunos casos estaba pendiente la aprobación de legislación al respecto. Los problemas constatados se relacionaban por lo general con las particularidades de los sistemas jurídicos nacionales y la falta de normas o sistemas concretos de protección de los acusadores, temas que en varios casos se consideraron preocupantes”.

## Aspectos clave relativos a cumplimiento

En materia de cumplimiento, tres de los temas en común con los informes de país de las OSC fueron los siguientes:

- **Estadísticas:** Muchos de los informes de las OSC advirtieron la ausencia de estadísticas sobre cumplimiento (investigaciones, juicios, etc.), o que los datos eran incompletos, en ocho de los países sobre los cuales las OSC prepararon exámenes, o bien que no había acceso público a la información (p. ej., Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Chile, Marruecos, Perú, Ucrania y parcialmente Lituania). La lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC insta a los estados examinados a brindar esta información.

A su vez, se observó que existía falta de acceso a información sobre juicios y sentencias en casos de corrupción en casi todos los países evaluados en los informes de las OSC. Sin estos datos, es difícil realizar una evaluación real sobre el sistema de cumplimiento. No resulta claro si estos datos fueron proporcionados durante los exámenes del país y se incluyeron en las versiones finales completas de esos informes del país que no han sido publicados. Los Resúmenes Ejecutivos oficiales no presentan tal información. Se trata de una grave deficiencia sobre la cual también ha hecho hincapié reiteradamente TI en sus informes sobre cumplimiento de la Convención de la OCDE contra el Soborno<sup>8</sup>.

- **Independencia/no interferencia:** Los informes de las OSC también llamaron la atención sobre el tema de la independencia de los servicios de investigación y acusación, así como del poder judicial. En ocho de los países analizados para este informe, esta cuestión se identificó como clave (p. ej., Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Mongolia, Marruecos, Perú (en algunos casos), Ucrania, Vietnam). Se trata de un aspecto muy preocupante, y se recomienda que el tema sea abordado por el Grupo de Examen de la Aplicación y la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC.

En los Resúmenes Ejecutivos disponibles hasta el momento, el tema se menciona en el de Mongolia (página 5) y en el de Uganda (página 14). El Informe Temático de ONUDD determinó respecto de la implementación del artículo 36 sobre autoridades especializadas: “En varios casos, se formularon observaciones respecto de la independencia de esos órganos...”<sup>9</sup>.

- **Recursos, experiencia y capacitación:** Las falencias en estos ámbitos en lo atinente a la investigación, los servicios de justicia y el sistema judicial también fueron alguno de los

---

<sup>8</sup> Transparency International, Informe sobre Avance 2011: Aplicación de la Convención de la OCDE contra el Soborno, [http://www.transparency.org/publications/publications/conventions/oced\\_report\\_2011](http://www.transparency.org/publications/publications/conventions/oced_report_2011)

<sup>9</sup> Por ejemplo, en dos sistemas jurídicos, para investigar actos de corrupción o tomar medidas afines contra funcionarios públicos era menester una autorización previa del gobierno o la fiscalía. En uno de esos casos, se consideró además preocupante que el gobierno hubiera nombrado a uno de los funcionarios superiores del organismo, así como que no pareciera garantizada la independencia de los contratistas o del personal del organismo, que podían desempeñar funciones fuera del mismo y no estaban sujetos a ninguna ley sobre conflicto de intereses. En el segundo caso, si bien se observó que la ley de prevención de la corrupción prohibía que se influyera o hubiera interferencias en el funcionamiento del organismo, se formuló la recomendación de estudiar también la posibilidad de establecer sanciones penales conexas y ampliar el mandato del organismo para que investigara todos los delitos contemplados en la Convención. En otro caso, se formuló la recomendación de reforzar el deber de rendición de cuentas por parte del estamento judicial aplicando de manera coherente y estricta todos los medios legales y disciplinarios de sancionar la corrupción. En algunos casos, se había establecido o preparado legislación que serviría para fortalecer o reorganizar las funciones y facultades del órgano encargado de hacer cumplir la ley.

problemas que más se mencionaron (Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Chile, Marruecos, Papua Nueva Guinea, Perú, Ucrania, Vietnam).

El Informe Temático de ONUDD comprobó acerca del artículo 36 que “si bien cada uno de los Estados parte había establecido un órgano o departamento especializado para combatir la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley, en muchos casos esa entidad se había creado recientemente y tenía problemas relacionados con la limitación de su capacidad y de los recursos disponibles para su actuación, así como con la fijación de prioridades. En una serie de casos se formularon recomendaciones similares en el sentido de que se aumentaran los recursos humanos y de otra índole destinados a formación y fomento de la capacidad, se fortaleciera la presencia en las regiones y provincias, se aumentara el apoyo político y prosiguieran los esfuerzos por combatir la corrupción mediante órganos independientes de aplicación coercitiva de la ley dedicados, en particular, a abordar los problemas de actuación en esa esfera”.

## Recomendaciones

- Respecto de la recepción legislativa del Capítulo III de la CNUCC, los países deberían incluir el soborno de funcionarios extranjeros y asegurar que se provea una adecuada definición de tal delito. Los países deberían además prever la responsabilidad de personas jurídicas y asegurar la protección de denunciantes.
- En cuanto a las medidas de cumplimiento, los países deberían asegurar la independencia de los servicios de investigación y juzgamiento, así como del poder judicial. Asimismo, deberían procurar que las instituciones relevantes reciban la capacitación y los recursos necesarios.

## IV. Conclusiones

Si bien se debe reconocer el avance conseguido en la implementación de la CNUCC en numerosos países que son objeto de examen y con respecto al mecanismo de examen en general, este informe insta a la ONUDD, al Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) y a los Estados Parte que participaron a subsanar las deficiencias identificadas por las organizaciones de la sociedad civil para los próximos exámenes y a trabajar más activamente para asegurar que el proceso de examen cuente con:

- toda la información necesaria para llevar a cabo un examen lo más exhaustivo posible,
- participación del público de conformidad con los artículos relevantes de la CNUCC y los términos de referencia del mecanismo de examen, e
- información necesaria proporcionada al público de conformidad con los artículos relevantes de la CNUCC y los términos de referencia del mecanismo de examen.

También insta a que los gobiernos nacionales adopten medidas para mejorar la obtención y difusión de datos. Estos datos son esenciales para el desarrollo de políticas contra la corrupción en general, y políticas de cumplimiento en particular.

El informe asimismo invita a los gobiernos nacionales a redoblar sus esfuerzos por asegurar la implementación de la CNUCC en áreas clave. Las instituciones encargadas del cumplimiento deben contar con recursos adecuados y con capacidad para actuar con independencia; de lo contrario, todas las leyes y medidas exigidas por la CNUCC carecerán de efectividad.

Si bien el mecanismo de examen de la CNUCC ha registrado notables avances, aún quedan muchos aspectos por mejorar. Confiamos en que se implementarán las reformas necesarias y que de este modo el mecanismo de examen podrá cumplir de manera más efectiva su objeto de reforzar las iniciativas contra la corrupción y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en todo el mundo.

## Anexo 1

### Estándares de transparencia y participación para el mecanismo de examen de la CNUCC

Tanto la CNUCC como los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen sobre la Aplicación de la Convención señalan la importancia de la transparencia y la participación de la sociedad civil para asegurar el éxito de las medidas contra la corrupción.

#### 1. Disposiciones de la CNUCC: Artículos 5, 10, 13 y 63

El artículo 5 de la CNUCC insta a todos los Estados Parte a formular políticas contra la corrupción que *promuevan la participación de la sociedad* y reflejen los principios del imperio de la ley... la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

El artículo 10 de la CNUCC insta a todos los Estados Parte a aumentar *la transparencia en su administración pública*. Entre las medidas previstas se incluyen *permitir al público en general obtener información* sobre el funcionamiento de su administración pública y sobre decisiones y actos jurídicos que incumban al público, y *facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones*. También se contempla la *publicación de información*, que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en la administración pública.

El artículo 13 de la CNUCC exige a los Estados Parte adoptar medidas pertinentes como *“fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público [...] en la prevención y la lucha contra la corrupción”* y fortalecer esa participación a través de acciones como *“aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, [...] garantizar el acceso eficaz del público a la información [y] respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción”*.

El artículo 63 (4) (b) de la CNUCC insta a todos los Estados Parte de la Conferencia a acordar actividades que *facilitarán el intercambio de información* con organizaciones no gubernamentales, entre otras.

#### 2. Términos de Referencia del Mecanismo de Examen

Los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen acordados por la CEP en noviembre de 2009 señalan la importancia de adoptar un mecanismo “transparente, eficiente, no invasivo, incluyente e imparcial”<sup>10</sup>. También establecen en el párrafo 28 que “[e]l Estado parte examinado procurará preparar sus respuestas a la lista amplia de verificación para la autoevaluación valiéndose de amplias consultas a nivel nacional con todos los interesados en la materia, incluidos el sector privado y personas y grupos que no pertenezcan al sector público”. Disponen asimismo en el párrafo 30 que “[s]e alienta a los Estados parte a que faciliten la participación de todos los interesados del país en la materia durante una visita al país”.

#### 3. Opinión de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU sobre el Grupo de Examen de la Aplicación

En agosto de 2010, luego de una consulta efectuada por el Grupo de Examen de la Aplicación (GEA), la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU emitió una Opinión Jurídica en la cual se pronunció acerca de si los observadores, incluidas las organizaciones no

---

<sup>10</sup> Resolución 3/1, Mecanismo de Examen, Anexo 1 Términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptados durante la Tercera Conferencia de los Estados Parte, 9 al 13 de noviembre de 2009

gubernamentales, podían participar en el trabajo del Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC<sup>11</sup>.

La opinión deja en claro que la Regla 17 del Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC se aplica al GEA, ya que se trata de un órgano subsidiario de la Conferencia. La Regla 17 contempla la asistencia de las ONG a reuniones plenarias, declaraciones orales, presentaciones escritas y recepción de documentos.

La Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU señala en los párrafos 11 a 13 que:

*“11. De conformidad con el artículo 63, párrafo 3, la Conferencia aprobó su reglamento. En el artículo 2 de ese reglamento se dispone lo siguiente en lo que respecta a su ámbito de aplicación:*

*1. El presente reglamento se aplicará a todos los períodos de sesiones de la Conferencia convocados con arreglo al artículo 63 de la Convención.*

*2. **El presente reglamento se aplicará, mutatis mutandis, a todo mecanismo u órgano que la Conferencia pueda establecer con arreglo al artículo 63 de la Convención, salvo que la Conferencia decida otra cosa.** (Sin negrita en el original).*

*12. La Conferencia, al establecer el Grupo de examen de la aplicación con arreglo a lo dispuesto en esa resolución, no señaló que se instituirían procedimientos especiales para sus actividades ni se confirió específicamente al Grupo de examen de la aplicación la autoridad para decidir sobre su propio reglamento para la realización de su labor. Por consiguiente, el reglamento de la Conferencia se aplica al Grupo de examen de la aplicación en su calidad de órgano subsidiario establecido por la Conferencia de conformidad con el artículo 63 de la Convención.*

*13. La sección V de ese reglamento trata de la participación de observadores en la Conferencia y se refiere a la participación de cuatro grupos diferentes de observadores, a saber, los signatarios, los no signatarios, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Por consiguiente, sería aconsejable que el Grupo de examen aplicara las disposiciones contenidas en la sección V, mutatis mutandis, a sus actividades” (cursiva añadida).*

---

<sup>11</sup> Oficina del Asesor Jurídico, Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, Memorando entre oficinas del 5 de agosto de 2010, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/29Nov-1Dec2010/V1056031e.pdf>

## Anexo 2

### Proceso de Examen de la CNUCC: Primer año de examen\*

El cuadro a continuación resume el desempeño de los gobiernos respecto de la transparencia y la participación de la sociedad civil en el proceso de examen de la CNUCC.

	Información de contacto de los puntos de referencia	OSC consultadas para la autoevaluación	Difusión de la autoevaluación	Visita in situ	Aportes de OSC al equipo de examen	Publicación de informe completo
1. Argentina	No	No	Sí, después de pedido de acceso a información	No	No	Funcionario de gobierno dice que sí
2. Bangladesh	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
3. Brasil	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No se sabe
4. Bulgaria	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe
5. Burundi	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe
6. Chile	No	No	No	Sí	Sí	Funcionario de gobierno dice que sí
7. Croacia	Sí	No	No	No	No	No se sabe
8. República Dominicana	No	No	No	No	No	No se sabe
9. Fiji	No, pero se proporcionan a pedido	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe
10. Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, publicado en finés en el sitio web nacional
11. Francia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No se sabe
12. Indonesia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No se sabe
13. Jordania	Indeterminados	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe
14. Lituania	Sí	No	No	Sí	No	El Gob. dice que sí
15. Mongolia	Sí	Sí	Sí, se entregó a una OSC	Sí	Sí	No se sabe
16. Marruecos	No	No	No	Sí	No	No se sabe
17. Níger	Sí	No	No	Sí	Sí	No se sabe
18. Perú	Sí	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe
19. Ruanda	Indirectamente a través de lista de expertos	No	Sí	Sí	Sí	No se sabe
20. España	No se sabe	No se sabe de ninguna	No	Sí	No	No se sabe
21. Togo	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe
22. Uganda	No	Sí	No	Sí	Sí	No se sabe
23. Ucrania	Sí	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe
24. EE. UU.	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
25. Zambia	No	Sí	No	Sí	Sí, algunos	No se sabe
<b>TOTAL RESPUESTAS AFIRMATIVAS</b>	9/10 Sí	8 Sí	8 Sí	18 Sí	15	1 hasta el momento

\* No se incluye información sobre Santo Tomé y Príncipe ya que no se pudo identificar ningún contacto.

### **Anexo 3**

## **Antecedentes sobre la preparación de las conclusiones y recomendaciones detalladas relativas a los exámenes de país y la implementación**

En vista de la importancia del proceso de examen de la CNUCC y teniendo en cuenta las disposiciones de la propia CNUCC y los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen, Transparency International (TI) y la Coalición de la CNUCC, para la cual TI desempeña las funciones de secretaría, se han comprometido a instar a las organizaciones de la sociedad civil nacionales a preparar aportes para el proceso de examen de países, el Grupo de Examen de la Aplicación y la Conferencia de los Estados Parte relativos a la aplicación del proceso de examen y otras cuestiones sobre implementación de los capítulos de la CNUCC analizados durante el primer ciclo del proceso de examen (Capítulos III y IV).

Las conclusiones y recomendaciones generales contenidas en este informe sobre el proceso de examen de países se basan en un estudio de organizaciones de la sociedad civil que tienen una intervención activa en iniciativas contra la corrupción en 25 de los 26 países evaluados durante el primer año del examen. Creemos que la información que proporciona sobre el proceso —o la falta de ésta— constituye un aporte útil para comprender cómo funciona el proceso.

Asimismo, como parte de un programa financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (United Nations Democracy Fund, UNDEF) y destinado a reforzar el rol de la sociedad civil en el monitoreo de la corrupción, Transparency International ofreció pequeños subsidios para organizaciones de la sociedad civil (OSC) que intervienen en el monitoreo y la promoción del proceso de examen de la CNUCC, con el objeto de apoyar a las OSC para que preparen informes como aporte al proceso de examen. Doce de estos informes fueron preparados teniendo en cuenta el cumplimiento por los países de diversos artículos de los capítulos III y IV de la CNUCC. Nuestro objetivo es contribuir al proceso de examen en la mayor medida posible y poner a disposición de los gobiernos y de los examinadores materiales y perspectivas adicionales sobre la implementación de la CNUCC. Cabe reconocer que en los países estudiados fueron muchos los miembros del gobierno que se mostraron dispuestos a cooperar.

Los informes fueron preparados, con fondos de UNDEF, por organizaciones de la sociedad civil nacionales que participan en el trabajo contra la corrupción, en su mayoría capítulos nacionales de Transparency International. Estos grupos han procurado obtener información de distintas oficinas gubernamentales de su país para los informes y entablar diálogos con funcionarios. Como parte de este diálogo, las opiniones expresadas en los informes se transmitieron a funcionarios gubernamentales, en la mayoría de los casos proporcionándoles un borrador del informe.

Todos los informes se redactaron utilizando un cuestionario y un modelo de informe diseñado por Transparency International para las OSC. Estas herramientas reiteran de manera simplificada la lista de verificación de ONUDD y proponen evaluaciones relativamente breves, comparadas con las autoevaluaciones detalladas que exige la lista de verificación oficial. El cuestionario y el modelo de informe incluían preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre implementación y cumplimiento, se pedían ejemplos de buenas prácticas y áreas que requieren mejora, especialmente en relación con artículos de la CNUCC, como el artículo 15 sobre soborno de funcionarios públicos nacionales; el artículo 16 sobre soborno de funcionarios públicos extranjeros; el artículo 17 sobre malversación; el artículo 20 sobre enriquecimiento ilícito; el artículo 23 sobre blanqueo del producto del delito; el artículo 26 sobre responsabilidad de personas jurídicas; el artículo 32 sobre protección de testigos; el artículo 33 sobre protección de denunciantes y el artículo 46(9)(b) y (c) sobre asistencia jurídica recíproca en ausencia de doble incriminación. Hubo grupos que agregaron artículos a su análisis, o bien excluyeron algunos. Debido a limitaciones de fondos, no se pidió a los grupos que proporcionaran un análisis jurídico minucioso.



A su vez, muchos de los grupos que prepararon informes recibieron capacitación de ONUDD, brindada conjuntamente con Transparency International y la Coalición de la CNUCC, en la Academia Internacional contra la Corrupción (International Anti-Corruption Academy) organizada en febrero de 2011. TI y la Coalición de la CNUCC desean expresar su profundo agradecimiento por esta valiosa colaboración.

El proceso de preparación de informes pasó por varias etapas, en las cuales los entrevistados primero completaron el cuestionario simplificado y luego produjeron el informe. Durante este proceso entrevistaron a otros expertos, como funcionarios gubernamentales y especialistas locales. Cada uno de los informes del primer año ha sido evaluado por pares. Estas personas son expertos nacionales identificados por Transparency International o estudios de abogados que trabajan ad honórem y fueron identificados por Thomson Reuters TrustLaw Connect en colaboración con Mayer Brown, un destacado estudio internacional de abogados con oficinas en América, Asia y Europa. En los casos en que estaban disponibles, también se tuvieron en cuenta informes actualizados de otros sistemas de monitoreo. En el informe sobre Vietnam, el proceso incluyó consultas a expertos y un taller en el cual se debatieron las respuestas al cuestionario.

A su vez, en consonancia con las directrices para preparar informes de OSC, en la mayoría de los casos los borradores se proporcionaron a los gobiernos para recibir comentarios antes de preparar la versión definitiva, y en dos casos las opiniones del informe se transmitieron al gobierno por otros medios. Claramente, los gobiernos que invitaron a las OSC a realizar aportes al proceso de autoevaluación o la visita al país tuvieron en cuenta estas opiniones. Por último, se envió un borrador final a los gobiernos respectivos antes de la publicación con el fin de continuar el diálogo más allá de la primera ronda del proceso de examen de países.