

Primer y segundo año del Proceso de Examen de la CNUCC: Perspectiva de la sociedad civil

Gillian Dell, Transparency International

Introducción

El presente documento constituye el resumen ejecutivo de un informe de síntesis¹ elaborado por Transparency International (TI) y la Coalición de la CNUCC sobre los dos primeros años del mecanismo de examen de la CNUCC. Se trata del segundo informe de este tipo² y se preparó para contribuir a la sesión del Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) de la CNUCC, que tuvo lugar del 18 al 22 de junio de 2012 en Viena. Se basa en un estudio sobre el proceso de examen efectuado en 51 de los 68 países incluidos en los dos primeros años del examen. (Ver Anexo 1). La actual ronda de evaluaciones de cinco años contempla la implementación del capítulo III sobre penalización y aplicación de la ley y del capítulo IV sobre cooperación internacional de la CNUCC³.

El informe concluye que en la mayoría de los países evaluados durante el primer año: (1) el país examinado aceptó que se efectuara una visita al país y esta se llevó a cabo; y (2) las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se reunieron con equipos de examen del país, si bien en algunos casos fueron solo una o dos OSC. Consideramos que estos datos son alentadores. Por otra parte, en la mayoría de los países las OSC (1) tuvieron dificultades para acceder al enlace en el país y los calendarios de examen del país; y (2) no fueron invitadas a contribuir al proceso de autoevaluación del país. Asimismo, la información disponible indica que solo siete países habrían publicado su autoevaluación, y únicamente siete se han comprometido a publicar el informe completo sobre el examen, mientras que uno de ellos (Finlandia) ya lo ha hecho. No obstante, en muchos de los países estudiados durante el segundo año el proceso de examen parece estar en una etapa inicial.

El informe también presenta las conclusiones de cuatro nuevos informes de país elaborados por OSC sobre Filipinas, Portugal, Reino Unido y Zambia, que complementan otros 13 informes de OSC presentados anteriormente a la Cuarta Conferencia de los Estados Parte (CEP) en octubre de 2011. Los nuevos informes confirman los hallazgos anteriores sobre problemas en el acceso a información; falencias en el marco jurídico de los países y una aplicación poco rigurosa. En todos los países los datos sobre cumplimiento son inadecuados y el acceso público a estos datos es deficiente. Se observan falencias comunes en lo que respecta al marco jurídico sobre soborno de funcionarios extranjeros, responsabilidad legal de personas jurídicas y protección de denunciantes, entre otros temas. Asimismo, en numerosos países los problemas de aplicación incluyen la falta de plena independencia de las autoridades de cumplimiento, además de falencias en aspectos como recursos, experiencia y capacitación.

El proceso de examen de la CNUCC es muy exigente en cuanto a los requisitos sobre experiencia y coordinación. Hasta el momento el proceso avanza sin inconvenientes y se han producido valiosos resúmenes ejecutivos e informes de país, en gran parte gracias a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y los países participantes. También ha sido positiva la decisión del GEA de dedicar un día completo durante la próxima reunión para informar a las OSC. TI y la Coalición de la CNUCC valoran asimismo la óptima colaboración con la ONUDD en la preparación de capacitaciones para OSC sobre el proceso de examen de la CNUCC, de las cuales la última se desarrolló en Sudáfrica en marzo de 2012.

Si bien se reconocen los avances conseguidos, resulta preocupante que al término del segundo año del proceso de examen solamente se hayan publicado en línea 15 resúmenes ejecutivos de países

¹ El texto completo del informe de síntesis se podrá consultar en el sitio web de la Coalición de la CNUCC: <http://www.uncaccoalition.org/en/uncac-review/cso-review-reports.html>.

² El informe anterior, presentado en la Cuarta Sesión de la Conferencia de los Estados Parte (CEP) de la CNUCC en octubre de 2011, está disponible en el sitio web de la Coalición de la CNUCC: <http://www.uncaccoalition.org/en/uncac-review/cso-review-reports.html>

³ En la Tercera Sesión celebrada en Doha en noviembre de 2009, la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC adoptó la resolución 3/1, denominada "Mecanismo de examen". <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

(correspondientes al primer año de examen). Todavía no han sido terminados 12 informes del primer año y 41 informes del segundo año, es decir, al comienzo del tercer año se encuentran pendientes un total de 53 informes.

Asimismo, TI y la Coalición de la CNUCC han identificado áreas esenciales en el proceso de examen de la CNUCC que pueden ser mejoradas, sobre todo en cuanto a transparencia y participación de la sociedad civil en todos los niveles del proceso, incluido el GEA. Las recomendaciones que exponemos a continuación guardan consonancia con los artículos de la CNUCC, entre ellos el artículo 13, y con los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen (ver Anexo 2), además del Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC, incluida la regla 17.

Resumen de recomendaciones al GEA y la CEP

- Las OSC deberían participar como observadoras en las reuniones del GEA. Cuando la CEP aún no haya adoptado una determinación, el GEA debería asegurar que las reuniones informativas con las OSC representen un diálogo genuino entre gobiernos y OSC;
- Dar instrucciones a la ONUDD para que publique información oportuna y de fácil acceso sobre enlaces y cronogramas para el examen de los países, y para que establezca un acceso unificado en el sitio web de ONUDD donde se ofrezca un panorama general claro de todos los informes y otros datos sobre cualquier país objeto de examen;
- Modificar la plantilla para el resumen ejecutivo del informe de país, a fin de que incluya información sobre (1) el proceso de examen en el país; (2) estadísticas de cumplimiento, y (3) información más detallada sobre necesidades de asistencia técnica;
- Recordar a los países que apliquen estándares sobre exhaustividad y transparencia en su proceso de examen, e instruir a la ONUDD para que facilite activamente la aplicación de tales estándares;
- Sumar a las organizaciones de la sociedad civil a los debates sobre las necesidades de asistencia técnica;
- Acordar medidas para fortalecer la obtención y publicación de datos sobre cumplimiento por los Estados Parte, incluidas estadísticas e información de otro tipo.

Resumen de recomendaciones a los Estados Parte sobre el examen a nivel nacional

- Asegurar que el proceso de examen sea transparente. Esto implica:
 - Publicar información oportuna y variada sobre el proceso, como el nombre del enlace en el país y el calendario para el examen de los países, a fin de permitir la participación pública en el proceso.
 - Publicar la autoevaluación del país en el sitio web de la ONUDD y en las páginas de los gobiernos nacionales.
 - Publicar el informe definitivo y completo del examen en el sitio web de la ONUDD y en las páginas de los gobiernos nacionales, en el idioma del país.
- Asegurar que el proceso de examen sea creíble y participativo. Esto implica:
 - Consultar a las OSC relevantes sobre la autoevaluación del gobierno, para aprovechar sus conocimientos y su interés.
 - Coordinar una visita al país para el equipo de examen, a fin de asegurar la calidad del examen, facilitar mayor heterogeneidad de aportes y contribuir a difundir la CNUCC.
 - Invitar a representantes de la sociedad civil a reunirse con equipos de examen de país y realizar aportes por escrito para asegurar una diversidad de opinión que permita una evaluación más certera.
- Publicar las estadísticas y otra información disponible sobre cumplimiento y trabajar para mejorar estos datos, a fin de dar un sustento sólido a las decisiones sobre el sistema de cumplimiento.
- Abordar oportunamente las conclusiones del proceso de examen y conseguir el apoyo de organizaciones de la sociedad civil para ese fin.

Anexo 1

Proceso de Examen de la CNUCC: Primer año de examen⁴

Resumen sobre participación de la sociedad civil y transparencia en el proceso de examen de la CNUCC.

	La información de contacto de los enlaces es pública	Se consultó a OSC para la autoevaluación	Difusión de la autoevaluación	Visita in situ	Aportes de OSC al equipo de examen	Publicación de informe completo	Resumen Ejecutivo al 6.6.12
1. Argentina	No	No	Sí, después de pedido de acceso a información	No	No	Funcionario de gobierno dice que sí	No
2. Bangladesh	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
3. Brasil	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No se sabe	No
4. Bulgaria	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe	Sí
5. Burundi	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe	
6. Chile	No	No	No	Sí	Sí	Funcionario de gobierno dice que sí	Sí
7. Croacia	Sí	No	No	No	No	No se sabe	No
8. República Dominicana	No	No	No	No	No	No se sabe	No
9. Fiji	No, pero se proporciona a pedido	No	No	Sí	Sí	No	Sí
10. Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, en el sitio web nacional	Sí
11. Francia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
12. Indonesia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No se sabe	Sí
13. Jordania	Indeterminado	No	No	Sí	No se sabe	No se sabe	Sí
14. Lituania	Sí	No	No	Sí	No	Funcionario de gobierno dice que sí	
15. Mongolia	Sí	Sí	No, pero se proporcionó a una OSC	Sí	Sí	No se sabe	Sí
16. Marruecos	No	No	No	Sí	No	No se sabe	No
17. Níger	Sí	No	No	Sí	Sí	No se sabe	No
18. Perú	Sí	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe	No
19. PNG	Indirectamente	n/a ⁵	n/a ¹	Sí	Sí	Sí	No
20. Ruanda	Indirectamente	No	Sí	Sí	Sí	No se sabe	No
21. España	No se sabe	No se sabe de ninguna	No	Sí	No	No se sabe	Sí
22. Togo	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe	Sí
23. Uganda	No	Sí	No	Sí	Sí	No se sabe	Sí
24. Ucrania	Sí	No	No	Pendiente	No se sabe	No se sabe	
25. EE. UU.	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
26. Zambia	No	Sí	No	Sí	Sí, algunos	No se sabe	
TOTAL RESPUESTAS AFIRMATIVAS	11 Sí	7 Sí	7 Sí	21 Sí	17 Sí	1 efectiva, 5 previstas	

⁴ No se incluye información sobre Santo Tomé y Príncipe, ya que no se pudo identificar ningún enlace.

⁵ El gobierno de PNG aún no ha completado su autoevaluación.

Proceso de Examen de la CNUCC: Segundo año de examen⁶

Resumen preliminar sobre participación de la sociedad civil y transparencia durante el segundo año del proceso de examen de la CNUCC. Las respuestas tienen carácter *parcial y provisional*, ya que el proceso del segundo año aún se encuentra en curso.

	La información de contacto de los enlaces es pública	Se consultó a OSC para la autoevaluación	Difusión de la autoevaluación	Visita in situ	Se invitó a OSC a realizar aportes al equipo de examen	Se invitó al sector privado a realizar aportes al equipo de examen	Publicación de informe completo
1. Australia	Indirectamente	Parcialmente	No	Sí	Sí	No	No se sabe
2. Azerbaiyán	Sí	Sí	Sí	No	Sí*	No	No
3. Camerún	Sí	Sí	No	Aún no	Sí*	Sí*	No se sabe
4. Colombia	No	Sí	No	No se sabe	No se sabe	No se sabe	No se sabe
5. Congo	Sí	No	No	Aún no	No	No	No
6. El Salvador	No se sabe	Aún no	No	Aún no	No se sabe	No se sabe	No se sabe
7. Estonia	No	No	Sí	Sí	Sí	No se sabe	Funcionario de gobierno dice que sí
8. Georgia	No	No	No	Sí	Sí	No se sabe	No se sabe
9. Jamaica	Sí	No	No (aún no)	Sí	Sí	No se sabe	No se sabe
10. Kuwait	No se sabe	No	No	No/aún no	No	No se sabe	No se sabe
11. Kazajstán	No	Sí	Sí	No	No	No	No
12. Montenegro	No	No	No	Sí	Sí	No	No se sabe
13. Mozambique	No	No	No	No se sabe	No	No se sabe	No se sabe
14. Nicaragua	No	No	No	No	No	No se sabe	No se sabe
15. Panamá	Sí	No	No	No	No	No se sabe	No
16. Filipinas	No	Parcialmente	No	Aún no	Sí*	No se sabe	No se sabe
17. Portugal	Sí	No	Sí	No se sabe	No se sabe	No se sabe	No se sabe
18. Serbia	Indirectamente	Parcialmente	No	No	No	No	No
19. Sierra Leona	Sí	Sí	No, pero fue proporcionada a algunas OSC	No se decidió	No se sabe	No se sabe	No se sabe
20. Sudáfrica	No, pero se proporciona a pedido	Sí	Incompleta	Aún no	Sí*	No se sabe	No
21. Eslovaquia	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No se sabe
22. Suiza	Sí	Sí	No se sabe	Sí	Sí	Sí	No se sabe
23. Reino Unido	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No se sabe	No se sabe
24. Vietnam	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No se sabe
25. Zimbabwe	No	No	No	Sí	No	No se sabe	No se sabe
TOTAL RESPUESTAS AFIRMATIVAS	10 Sí	9 (12) Sí	5 Sí	9 Sí	12 Sí	3 Sí	1 Prevista

*Se invitó a OSC pero aún no se efectuó la visita in situ

⁶ No se incluye información sobre 16 países: Benín, Brunei, Cabo Verde, República Centroafricana, Cuba, Dominica, Irán, Irak, Laos, Mauricio, Noruega, Rusia, Seychelles, Timor Leste, Uruguay y los Emiratos Árabes Unidos, debido a que no había información vigente disponible para las OSC o no se pudo identificar ningún enlace.

Anexo 2

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 señalan la importancia de la participación de la sociedad civil y la transparencia para la lucha contra la corrupción.

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

El artículo 5 de la CNUCC insta 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*, como los procedimientos para *permitir al público en general obtener información sobre [su] funcionamiento... y facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones*. Las medidas relevantes comprenden la *publicación de información*, incluso sobre los riesgos de corrupción en la administración pública.

El artículo 13 de la CNUCC exige a los Estados Parte adoptar medidas adecuadas para *“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 faciliten 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 Conferencia de los Estados Parte en noviembre de 2009 señalan la importancia de adoptar un mecanismo “transparente, eficiente, no invasivo, incluyente e imparcial”⁷. 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”.

⁷ 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