

GRUPO PARA LA REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UNCAC: PROPUESTAS PARA UN FUNCIONAMIENTO EFECTIVO

La adopción de un mecanismo de revisión para la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC, o UNCAC por sus siglas en inglés), durante la Conferencia de Estados Parte celebrada en Doha en noviembre de 2009, representó un avance trascendental. Los términos de referencia (TdR) del mecanismo de revisión otorgan al Grupo de Revisión de la Implementación (GRI) responsabilidades importantes y sumamente ambiciosas para asegurar la implementación efectiva de la Convención.

La primera reunión del GRI tendrá lugar del 28 de junio al 2 de julio de 2010. Transparency International (TI) presenta las siguientes propuestas con el fin de facilitar que el GRI cumpla su rol de manera efectiva y eficiente. Las evaluaciones de los países comenzarán en el tercer y cuarto trimestre de 2010, y es importante que se tomen decisiones debidamente razonadas.

Nuestras propuestas reflejan el gran compromiso de TI con la UNCAC, que se remonta a las negociaciones previas a su adopción en Viena en 2001-03, y abarca las deliberaciones que llevaron a la adopción del mecanismo de revisión en Doha. Nuestras propuestas también reflejan la amplia experiencia de TI con el mecanismo de monitoreo de la Convención de la OCDE y las convenciones regionales contra la corrupción.

La primera sección de este documento describe los términos de referencia del GRI; la segunda propone criterios que deberían usar los gobiernos para seleccionar a los miembros y especialistas del GRI que llevarán a cabo las revisiones de país; la tercera analiza las fuentes de financiamiento adecuadas para las revisiones de país y la asistencia técnica; la cuarta identifica tres cuestiones críticas que requieren atención constante del GRI; y la quinta presenta propuestas sobre organización y funciones del GRI.

Nuestras principales conclusiones son:

- Las responsabilidades extremadamente ambiciosas asignadas al GRI hacen necesario que los gobiernos seleccionen a personas altamente capacitadas y especializadas para ser miembros de este grupo.
- El GRI debe priorizar la disponibilidad de fondos suficientes para las visitas de país y las revisiones de asistencia técnica. Sin estos fondos, el mecanismo de revisión no podrá tener éxito.
- La responsabilidad de control del GRI respecto de las revisiones de país exige vigilar atentamente el uso de los aportes no gubernamentales, las visitas de país y la publicación de informes de país.
- El GRI debería ocuparse de que la sociedad civil y el sector privado contribuyan a sus deliberaciones. Esto lo ayudaría significativamente a cumplir con sus

obligaciones de control exigentes y sentar un buen ejemplo para las revisiones de país.

- El GRI no podrá funcionar adecuadamente si se limita a reunir a la totalidad de sus miembros una vez al año. Su funcionamiento sería mucho más eficiente si se constituyen paneles especializados de tamaño reducido.
- El GRI debería establecer paneles para ayudar a resolver los desacuerdos entre los gobiernos que revisan y los gobiernos evaluados sobre el contenido de los informes de país.

I. Términos de Referencia

Los términos de referencia (TdR) adoptados en Doha establecen que el GRI es responsable de llevar a cabo “un análisis del proceso de revisión a fin de identificar obstáculos y buenas prácticas, y de evaluar los requisitos de asistencia técnica, con el objeto de asegurar la implementación efectiva de la Convención”. (TdR Sección IV-C-44). Además de su responsabilidad general de análisis, el GRI tiene otras funciones más específicas:

- El GRI debe considerar las exigencias en materia de recursos y los medios para financiar el mecanismo de revisión (Resolución 3/1, N.º 13, 14 y 15).
- El GRI asume las funciones que anteriormente estaban a cargo del grupo de trabajo sobre asistencia técnica (Resolución 3/1, N.º 10).
- El GRI debe adoptar las Pautas para los Estados Parte Revisores desarrolladas por la secretaría, en consulta con los Estados Parte (TdR Sección IV-B-22).
- El GRI debe analizar un “Informe de Implementación Temático” preparado por la Secretaría y formular recomendaciones a la Conferencia (TdR Sección IV-C-44). Se trata de un análisis importante de las enseñanzas extraídas, cuyo propósito es definir la evolución del proceso de revisión.
- “La Conferencia, a través del Grupo para la Revisión de la Implementación, evaluará y adaptará cuando sea pertinente los procedimientos y requisitos para el seguimiento de las conclusiones y observaciones extraídas del proceso de revisión”. (TdR Sección IV-B-41).

Los TdR disponen que el GRI “constituirá un grupo intergubernamental abierto integrado por Estados Parte” (TdR Sección IV-C-42); que “dependerá de la Conferencia y rendirá cuentas a esta”; y “se reunirá al menos una vez al año en Viena” (TdR Sección IV-C- 42 y 43).

El rol del GRI resulta más claro en relación con el rol de la Conferencia de Estados Parte, que cuenta con autoridad general sobre el mecanismo de revisión, incluida la determinación de políticas y prioridades. No obstante, la Conferencia se reúne solamente una semana cada dos años. El rol clave del GRI consiste en llevar a cabo un control continuo durante el intervalo de dos años entre cada Conferencia, así como recomendar medidas durante esta.

II. Criterios para la selección de los miembros del GRI y los revisores de País

La reseña anterior evidencia que se han asignado al GRI funciones sumamente ambiciosas. Por esa razón, los gobiernos deberían ser extremadamente cuidadosos al seleccionar a los miembros del GRI y hacerlo en función de los siguientes criterios:

Reputación. Los miembros del GRI deben ser personas con una alta reputación profesional. Este aspecto es sumamente importante pues daría mayor relevancia a las recomendaciones formuladas por el GRI a la Conferencia, e incrementaría la credibilidad pública del mecanismo de revisión. Dado que la importancia de la UNCAC se reconoce ampliamente, es de esperar que la posibilidad de pertenecer al GRI resulte atractiva para personas de prestigio.

Continuidad. Los miembros del GRI deberían ser designados por períodos de cinco años, de modo que sus cargos abarquen dos Conferencias de Estados Parte. El recambio rápido de los miembros frustraría la capacidad del GRI de funcionar de manera efectiva.

Estándares profesionales. Aunque sean nombrados por sus gobiernos, los miembros del GRI deberían actuar como expertos profesionales. Esto es especialmente importante para el rol del GRI de asegurar que las revisiones se lleven a cabo de manera justa e imparcial.

Experiencia legal. Durante sus primeros cinco años, el mecanismo de revisión se centrará en el Capítulo III de la UNCAC sobre Penalización y aplicación de la ley y en el Capítulo IV sobre Cooperación internacional. Estos dos capítulos contienen 36 artículos, muchos de los cuales son sumamente detallados. Por consiguiente, entre los miembros del GRI deberían incluirse jueces, fiscales y abogados con experiencia en derecho internacional. (Durante el segundo ciclo de revisiones, que abarcarán el Capítulo II sobre Medidas preventivas y el Capítulo V sobre Recuperación de activos, la composición del GRI podrá modificarse e incluir miembros con otro tipo de experiencia).

Experiencia financiera. En tanto se han asignado al GRI importantes responsabilidades relacionadas con la evaluación de la suficiencia de los fondos destinados al mecanismo de revisión y la asistencia técnica, es necesario que los gobiernos designen como miembros del GRI a personas con adecuada experiencia financiera.

Equilibrio regional. En vista de la gran diversidad de sistemas jurídicos que presentan los países de la UNCAC, es importante que exista un equilibrio entre los miembros del GRI que refleje las diferentes regiones y los distintos sistemas jurídicos. Para tal fin, los gobiernos de todas las regiones deben asumir seriamente su responsabilidad de designar a miembros adecuados para el GRI.

Estos criterios también deberían ser utilizados por los gobiernos para la selección de expertos a cargo de las revisiones de país.

III. Financiamiento para las revisiones de país y la asistencia técnica

Los requisitos del mecanismo de revisión y la secretaría deben ser financiados a través del presupuesto de Naciones Unidas (TdR Sección VII-54). Las visitas de país, las reuniones conjuntas en Viena y la capacitación de expertos deben ser financiadas mediante contribuciones voluntarias (TdR Sección VII-55).

Sabemos que hasta el momento solo se han obtenido compromisos limitados sobre contribuciones voluntarias. Este tema debe ser abordado con urgencia, ya que está previsto que las revisiones de país comiencen en el tercer o cuarto trimestre de 2010. La

falta de financiamiento para las visitas de país frustraría la efectividad de las revisiones de país por las razones expuestas en la Sección IV anterior.

La financiación de la asistencia técnica será proporcionada por donantes internacionales. Sin embargo los compromisos de financiamiento de los donantes aún están muy por debajo del nivel necesario para que los países puedan implementar la UNCAC, y existe la preocupación de que los donantes prefieran financiar a sus receptores tradicionales en lugar de a países con mayor necesidad de recibir asistencia para el desarrollo.

La reunión del GRI debería evaluar la situación de los compromisos de financiamiento y efectuar recomendaciones a los gobiernos y donantes internacionales sobre qué debe hacerse para superar las falencias.

Durante el encuentro de Doha se decidió que el GRI debería asumir las funciones que anteriormente llevaba a cabo el grupo de trabajo sobre asistencia técnica. La implementación exitosa de la UNCAC requiere asistencia técnica adecuada. Si no se consiguen los fondos necesarios, el mecanismo de revisión tendrá graves problemas para cumplir sus funciones.

IV. Cuestiones críticas que requieren la atención constante del GRI

La experiencia de los mecanismos de revisión de otras convenciones contra la corrupción ha demostrado que existen tres cuestiones de fundamental importancia para un monitoreo efectivo: las contribuciones de fuentes no gubernamentales, la publicación de informes de país y las visitas de país. En el ejercicio de su rol de control, el GRI debería observar atentamente el modo en que estas cuestiones son abordadas durante las revisiones de país e “identificar obstáculos y buenas prácticas” en los informes presentados a la Conferencia, junto con las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

A. Contribuciones de fuentes no gubernamentales

Las contribuciones de fuentes no gubernamentales, incluida la sociedad civil y el sector privado, son fundamentales para un proceso de revisión equilibrado y justo. Los TdR disponen que los gobiernos han de preparar sus respuestas “a través de consultas amplias a nivel nacional con todos los actores relevantes, el sector privado, individuos y grupos fuera del sector público”. (TdR Sección IV-B-28). Asimismo, “se insta a los Estados Parte a facilitar el contacto con todos los actores relevantes nacionales durante el transcurso de las visitas de país”. (TdR Sección IV-B-30).

El GRI debería evaluar el uso de las contribuciones no gubernamentales en las revisiones de país.

B. Publicación de informes de país

La publicación de informes de país es sumamente importante para la efectividad del mecanismo de revisión. Los ciudadanos del país objeto de la revisión, los medios de comunicación y los gobiernos de otros Estados miembros de la UNCAC tienen un claro interés en las conclusiones y recomendaciones de las revisiones de país. La publicación permite que todos los actores interesados se beneficien con la información contenida en

el informe y realicen su propia evaluación de la implementación. Sus reacciones ayudarán a que se cumplan o no las recomendaciones. Sin la publicación de los informes de país, el mecanismo de revisión carecerá de credibilidad pública.

Las disposiciones de los TdR sobre publicación de informes representan un compromiso. Los resúmenes ejecutivos de los informes de país deben publicarse. En cuanto al informe completo, puede ser confidencial aunque se insta a los gobiernos a publicarlo en forma parcial o total. Los informes deberán ser puestos a disposición de los gobiernos que los soliciten (TdR Sección IV-B-39). El grado de transparencia del proceso de revisión dependerá de las prácticas concretas. El GRI debería evaluar el desarrollo de estas prácticas e informar sobre los obstáculos y las buenas prácticas.

C. Visitas de país

Las visitas de país constituyen un elemento esencial del proceso de revisión, ya que son el único modo de comprender cómo funcionan en la práctica los sistemas contra la corrupción. El examen de documentaciones puede determinar si una norma contempla las disposiciones exigidas por un artículo de la UNCAC, pero no permite evaluar si dicha norma funciona en la práctica. Las visitas de país también incrementarán significativamente la credibilidad pública del proceso de revisión.

Los TdR establecen que las visitas de país estarán supeditadas a la aceptación del país objeto de la revisión (TdR Sección IV-B-29). Con respecto a la efectividad del mecanismo de revisión, es importante que las visitas de país se conviertan en la práctica habitual y que el derecho a impedir dichas visitas se ejerza en situaciones de excepción y poco frecuentes. Durante la conferencia de Doha, numerosos gobiernos indicaron informalmente que recibirían favorablemente las visitas de país. El GRI debería ejercer la responsabilidad que se le atribuye en materia de control para determinar qué sucede con las visitas de país e informar sobre obstáculos y buenas prácticas.

V. Organización y funciones del GRI

A. Uso de paneles reducidos

Los TdR no definen el tamaño del GRI ni limitan la cantidad de miembros del GRI que pueden designar las partes. En consecuencia, el GRI podría ser muy numeroso. Por ello será necesario evaluar cómo debe organizarse su trabajo para que funcione de manera eficiente. Esta debería ser una de las prioridades de la reunión del 28 de junio al 2 de julio de 2010.

Será necesario que todos los miembros del GRI se reúnan como un único grupo con el fin de decidir sobre los procedimientos operativos, aprobar las recomendaciones para la Conferencia y abordar cuestiones con consecuencias en distintos ámbitos. Este trabajo debería emprenderse durante la reunión anual del GRI en Viena establecida en los TdR.

Una forma útil sería organizar pequeños paneles que podrían funcionar entre cada reunión anual del GRI. En primer lugar, por razones logísticas y de costos posiblemente será difícil programar más de una reunión cada año del conjunto de miembros del GRI. En segundo lugar, debido al amplio espectro de responsabilidades de control que corresponden al GRI, sería útil establecer paneles especializados para trabajar sobre

temas sustantivos. Por ejemplo, un panel de fiscales podría evaluar los avances en materia de asistencia jurídica recíproca, una cuestión que se considera uno de los obstáculos más importantes para las investigaciones sobre soborno transnacional. Otra estrategia que también podría resultar útil es el uso de paneles regionales que trabajen en temas de relevancia para determinadas regiones.

El trabajo con paneles reducidos generaría ciertos costos, pero los beneficios superarían a los costos. Los paneles de expertos podrían operar de manera más efectiva y más económica que la totalidad del GRI. Los paneles regionales podrían reunirse dentro de sus regiones, suponiendo un costo inferior al de celebrar reuniones en Viena. Y lo que es más importante, la capacidad de los paneles de reunirse entre cada encuentro anual del GRI permitiría que este lograra avances entre cada reunión anual.

B. Resolver desacuerdos acerca de los informes de país

En la preparación de los informes de país pueden surgir desacuerdos entre los gobiernos revisores y el gobierno objeto de la revisión. El GRI debería ayudar a resolver estas diferencias y así superar demoras prolongadas y evitar obstaculizar la Conferencia.

La intervención del GRI será necesaria, ya que las disposiciones adoptadas durante Doha no indican cómo deben resolverse los desacuerdos que se prolongan. La Sección IV-B-34 de los TdR dispone que los informes de país y los resúmenes ejecutivos “serán preparados mediante acuerdo entre las partes revisoras y la parte objeto de la revisión”. La Sección 26 de las Pautas exige “un diálogo constructivo... para llegar a un informe final consensuado y un resumen ejecutivo”. La experiencia del proceso de revisión de la OCDE indica que los desacuerdos relativos al contenido de los informes de país son frecuentes y difíciles de resolver por las partes. Estos son resueltos por el Grupo de Trabajo sobre Soborno, que se reúne cuatro veces al año.

Para evitar demoras prolongadas en la finalización de los informes y la celebración de visitas de país, se requiere un proceso para resolver los desacuerdos. Dado que no sería práctico someter estos desacuerdos a la Conferencia de Estados Parte, el GRI sería el ámbito más conveniente. Establecer uno o más paneles reducidos de miembros del GRI para resolver desacuerdos sería una opción más rápida y eficiente que delegar esta tarea a la totalidad del GRI durante su reunión anual.

C. Uso de contribuciones no gubernamentales

En reconocimiento de la importancia fundamental de un proceso inclusivo, el GRI debería ofrecer oportunidades adecuadas para recibir aportes no gubernamentales a su labor. Esto sería acorde con las reglas de procedimiento aplicables. La sociedad civil y el sector privado pueden realizar una contribución valiosa al rol de control del GRI. Asimismo, las decisiones del GRI sobre aportes no gubernamentales incidirán en otras partes del proceso de revisión, por lo que la aceptación de estos por el GRI sentaría un precedente valioso para su aplicación a las revisiones de país. A su vez, el rechazo por el GRI de estos aportes dificultaría su posibilidad de criticar a los gobiernos que no contemplen los aportes no gubernamentales.

D. Evaluar el cronograma de revisión

Durante el primer ciclo de cinco años, se programarán revisiones de país en más de 140 países, y cada revisión incluirá 36 artículos. Deberían tomarse todas las medidas posibles para cumplir este cronograma. No obstante, se trata de un acuerdo muy ambicioso, incluso si no se toma en cuenta que muchos países pueden requerir asistencia técnica significativa. A mediados de 2011 ya se habrá realizado una cantidad suficiente de revisiones de país como para permitir que el GRI evalúe si el cronograma es viable. Sobre la base de esta evaluación, el GRI debería formular recomendaciones a la Conferencia acerca de la incorporación de posibles cambios al cronograma de revisión.

Fritz Heimann
Gillian Dell

12 de mayo de 2010