



Asegurar un proceso de monitoreo eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Indice

1. Un marco comprensivo
2. Un marco para la actuación colectiva
3. Dar seguimiento a las promesas
4. Preocupaciones y desafíos
5. Recomendaciones y acciones
6. Conclusiones

Transparency International (TI) considera las próximas reuniones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que tendrán lugar en Indonesia, como un momento clave para abordar la cuestión del monitoreo de la implementación de las medidas anticorrupción a las que se comprometieron a aplicar los países mediante la firma de la Convención. Este documento expone por qué es esencial llevar a cabo un monitoreo eficaz y qué hace falta para que la Convención funcione .¹

TI hace un llamado para que los gobiernos colaboren en:

- 🌐 Establecer una estructura organizacional para el monitoreo.
- 🌐 Autorizar el trabajo continuo para: expandir el programa piloto actual para evaluar el avance, implementar las provisiones de recuperación de activos de la Convención, promover asistencia legal y evitar la duplicidad con otros procesos de monitoreo.
- 🌐 Comprometerse a comenzar las evaluaciones de los países en 2010.

1. Un marco comprensivo

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) proporciona un marco comprensivo y global para luchar contra la corrupción. Adoptada en 2003, representa un consenso internacional sobre la necesidad de llevar a cabo una acción colectiva en este terreno. Los ocho capítulos de la Convención establecen las obligaciones y normas que deben respetar los gobiernos para prevenir y sancionar la corrupción, y abordan aspectos relativos a la cooperación internacional, la asistencia técnica y la recuperación de activos. La UNCAC ha sido firmada por 140 países y ratificada por más de 107 gobiernos.² Este avance rápido ha levantado altas expectativas de que la UNCAC pueda comenzar pronto a funcionar como el instrumento global que aborde la lucha contra la corrupción a nivel nacional e internacional.

Aunque la adopción de la Convención marca un hito en los esfuerzos contra la corrupción, el que la ratifiquen los gobiernos no garantiza que éstos vayan a dar los pasos oportunos para cumplir con sus obligaciones, sobre todo porque muchas de las medidas incluidas son controvertidas y costosas. Los Estados parte de la Convención han reconocido este desafío en reuniones previas, y han respaldado la creación de un proceso de monitoreo que permita efectuar un seguimiento de la implementación de la Convención por parte de los países. Las principales dudas en la actualidad, no son sobre la necesidad o no de realizar un seguimiento, sino sobre cuándo, cómo y con qué medios se debe llevar a cabo.

Para apoyar el compromiso de los países para con la Convención, es esencial que la Conferencia de Estados Parte de la UNCAC (CoSP por sus siglas en inglés) –que celebrará su segunda reunión en Indonesia en enero de 2008– responda a estas preocupaciones y establezca un mecanismo para monitorear la puesta en práctica de la Convención. De no hacerse esto, la credibilidad de la UNCAC disminuiría y se estaría proporcionando un argumento para los escépticos que cuestionan la capacidad de las Naciones Unidas para lograr que esta compleja Convención funcione.

Para conseguir un seguimiento eficaz y viable, el proceso tiene que ser flexible, justo, transparente y eficiente –e incluir las aportaciones de la sociedad civil. Debe asegurar un monitoreo en profundidad de las obligaciones esenciales y de las nuevas medidas anticorrupción, tales como las relativas a la recuperación de activos.

Transparency International (TI) recomienda que el desarrollo de un sistema de seguimiento conste de dos fases: el presente inmediato (2008-09) y el largo plazo (comienzo en 2010). Para coordinar el trabajo en ambos periodos, debería establecerse un mecanismo de evaluación por terceros, incluyendo a: países de la CoSP, la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) y un Consejo de Expertos.

2. Un marco para la actuación colectiva: la UNCAC

La UNCAC es la convención contra la corrupción más reciente y completa con que contamos. Al contrario de lo que sucede con otros acuerdos anteriores,³ esta Convención aborda el problema desde un enfoque global y se basa en la participación alrededor del mundo para garantizar su cumplimiento. En un mundo globalizado, la UNCAC ofrece el único marco viable de cooperación en relación con las medidas anticorrupción, estableciendo normas convenidas por todas las partes, para que la actuación de los gobiernos sea aceptada por todos (ver página 5).

TI ha insistido durante mucho tiempo sobre la importancia de contar con una convención internacional contra la corrupción que sea aplicable y eficaz. El fenómeno de la corrupción no atiende a fronteras nacionales. El amplio alcance de la Convención proporciona justamente un marco para que los países actúen conjuntamente. Abarca tanto el sector privado como el público y contempla mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción. Asimismo, constituye también un instrumento valioso para facilitar que los Estados rindan cuentas de su actuación. Mientras que aquellos al frente de los gobiernos cambian, la Convención, y las obligaciones de los países en el marco de la misma, permanecen.

3. Dar seguimiento a las promesas

En la primera CoSP que se celebró en Jordania en diciembre de 2006, los gobiernos dieron un gran paso adelante por transformar las palabras de la UNCAC en hechos. Tomaron la decisión fundamental de que “es urgente y de vital importancia el instaurar un proceso de monitoreo eficaz y eficiente de la implementación de la Convención” y de que “es necesario establecer un mecanismo apropiado y eficaz que brinde apoyo a la evaluación de dicha implementación”.⁴

Como primera medida, UNODC puso en circulación una lista de temas para poder efectuar una autoevaluación, que abarcaba varios artículos de la Convención, y empezó a dirigir un programa piloto más intensivo con 16 países, que incorporaba además evaluaciones de expertos.⁵ Además, se estableció que la segunda CoSP debería hacer una propuesta para formalizar un programa de monitoreo y presentar sus términos de referencia.

Se creó un Grupo de trabajo sobre el seguimiento de la implementación y se le dio mandato para que presentara estas propuestas en los debates que tendrán lugar en Indonesia. Desde entonces sólo se ha organizado una reunión, complementada por consultas informales. Sin embargo, estos intercambios no tienen todavía resultados concretos sobre un método de seguimiento.⁶

TI cree que establecer un sistema de monitoreo en esta fase puede ayudar a brindar un apoyo más sólido a la Convención en la medida en que:

Asegurar un proceso de monitoreo eficaz de UNCAC

Los países desarrollados y en desarrollo tienen que trabajar de manera conjunta para superar las diferencias entre ellos, por el bien de la UNCAC y de los esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción.

- 🌐 Permitirá una identificación temprana de los problemas y necesidades de los Estados parte.
- 🌐 Facilitará una asistencia técnica apropiada, coordinada y suministrada por agencias internacionales (por ejemplo el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros donantes multilaterales y bilaterales).
- 🌐 Generará oportunidades para intercambiar buenas prácticas y cooperar.
- 🌐 Ofrecerá directrices y asesoramiento a los gobiernos sobre qué áreas considerar prioritarias en la implementación de la Convención.
- 🌐 Asegurará a los Estados parte que los demás gobiernos van a respetar sus compromisos.
- 🌐 Facilitará la creación de grupos de expertos en los ámbitos donde la acción conjunta es más importante (por ejemplo en la recuperación de activos y en la prevención del blanqueo de dinero).
- 🌐 Proporcionará información sobre el grado de implementación de la Convención para dar publicidad a los avances hechos y hacer presión sobre los gobiernos más rezagados.

Sin un seguimiento, no hay garantía de que los gobiernos vayan a respetar las obligaciones que fija la Convención de manera apropiada y eficaz. Para aplicar la Convención son necesarios muchos pasos. Los poderes legislativos deben diseñar y aprobar leyes para poner en ejecución las disposiciones de la Convención. Los gobiernos deben adoptar reglas y aportar los fondos y el personal necesarios a las agencias encargadas de administrar los programas anticorrupción. La experiencia demuestra que los gobiernos atribuyen una prioridad mayor a los compromisos adquiridos si son evaluados de manera colectiva y si son apoyados (con fondos y asistencia técnica).

4. Preocupaciones y desafíos

La UNCAC presenta un ámbito de alcance mayor y más ambicioso que cualquiera de las demás convenciones anticorrupción que existen, así como el más amplio y diverso abanico de Estados Parte. Estas características constituyen su mayor fortaleza, pero también un reto difícil para su aplicación. El sistema de monitoreo debe contemplar los aspectos políticos, técnicos y de gestión necesarios para poder lidiar con estas complejidades únicas.

Al diseñar el proceso de monitoreo, hay que tener en cuenta estas dinámicas, así como los problemas específicos que han sido planteados por los gobiernos y que incluyen:

- 🌐 Justicia y credibilidad: algunos gobiernos de países en desarrollo tienen miedo de que el proceso de evaluación esté dominado por países más poderosos y de que esto les perjudique.

- Costo: se solicitaría a los países más desarrollados serían financiar la evaluación de los demás y algunos están preocupados por la eficacia y alto precio del sistema.
- Duplicación: como existe ya un monitoreo de otras convenciones anticorrupción, se teme que el monitoreo de la UNCAC sea duplicativo.
- Condicionalidad: algunos países en desarrollo se preocupan por que el monitoreo pueda ser usado como un requisito para poder recibir asistencia financiera y técnica.

A las puertas de la segunda CoSP, todavía es incierta la forma que tomará el proceso de seguimiento. Los gobiernos que desconfían del monitoreo desearán que se restrinja su campo de aplicación lo más posible. Otros desaprobarán que el proceso se lleve a cabo de la manera más transparente y participativa posible, por temor a recibir críticas de la sociedad civil.

5. Recomendaciones y acciones

Los países desarrollados y en desarrollo tienen que trabajar de manera conjunta para superar las diferencias entre ellos, por el bien de la UNCAC y de los esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción.

El monitoreo intergubernamental es esencial porque es la única vía para asegurar que la Convención se defienda y respete universalmente. Además, la implementación del monitoreo resulta factible ya que existen para ello mecanismos relativamente baratos. En este sentido, la experiencia adquirida con el monitoreo de otras convenciones anticorrupción demuestra que puede realizarse de manera eficaz y económica.

TI ha elaborado propuestas que podrían servir como una base para establecer el sistema de monitoreo. Se estructuran entorno a la creación de un mecanismo de evaluación y tienen en cuenta las sensibilidades políticas y las preocupaciones sobre este tema expresadas por los países. Pero además de la colaboración gubernamental, TI reconoce que será necesario un apoyo considerable por parte de la sociedad civil para impulsar la puesta en marcha de un sistema realmente efectivo.

Las recomendaciones de TI para establecer la combinación adecuada de estructuras institucionales y de monitoreo (políticas, de gestión y técnicas) son las siguientes:

Establecer un mecanismo de monitoreo por terceros

La segunda CoSP en Indonesia debería adoptar una resolución para establecer un mecanismo de seguimiento que incluya a los siguientes actores: la CoSP, la Secretaría y el Consejo de Expertos.

- La Conferencia de Estados Parte debería asumir la responsabilidad general de establecer un mecanismo eficaz de monitoreo de la

Los cinco capítulos claves de la UNCAC:

Medidas preventivas (Capítulo II)

Contiene un programa ambicioso para reducir los riesgos de corrupción y mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas por parte de diferentes actores:

- Sector público: se ocupará de que existan órganos encargados de prevenir la corrupción y de las cuestiones de ética y procedimientos del sector público, de compras públicas y gestión financiera, y de informar al público.
- Sociedad civil: Enfatiza el papel de los ciudadanos, incluida la participación; aborda las cuestiones del acceso a la información, de las vías de reclamación y de la educación pública.
- Sector privado: Establece normas, incluidas de auditoría y medidas contra el blanqueo de dinero.

Penalización (Capítulo III)

- Aborda una serie de delitos. Se presta atención considerable a cuestiones como la práctica del soborno, el fraude, la malversación de fondos y blanqueo de dinero.
- Prevé medidas sobre la responsabilidad penal colectiva y la compensación por daños y perjuicios.
- Incluye los delitos de particular a particular.

Cooperación Internacional (Capítulo IV)

- Incita a la asistencia judicial recíproca y establece reglas detalladas sobre la misma, sobre los procedimientos de extradición, y aporta un marco para la acción colectiva.

Recuperación de activos (Capítulo V)

- Describe la recuperación de activos como una práctica fundamental y ofrece reglas detalladas sobre los procedimientos y acciones para la cooperación.

Asistencia técnica (Capítulo VI)

- Destaca áreas para la formación, capacitación y asistencia e indica vías para coleccionar, intercambiar y analizar información sobre la corrupción.

implementación, así como fijar los términos de referencia del mismo y las políticas y prioridades del proceso. No obstante, y dado que la CoSP se reúne cada dos años, sería mejor dejar la gestión del día a día en manos de otra entidad: la Secretaría.

- La Secretaría debería ser responsable de la gestión y el trabajo cotidiano. Necesitaría para ello contar con una dirección fuerte y un equipo pequeño de profesionales. La UNODC parece ser el órgano más apropiado para esta responsabilidad, teniendo en cuenta su larga trayectoria de contribución al desarrollo de la UNCAC.
- Se tendría que constituir un Consejo de Expertos, formado por personas de varias regiones y de reconocido prestigio de los principales ámbitos que abarca la UNCAC, tales como la administración pública, el derecho penal y la recuperación de activos. Una vez que la propuesta se hubiera aprobado, el Consejo de Expertos habría de estar operativo en un plazo de seis meses. Debería estar compuesto por alrededor de 12 miembros y reunirse con la periodicidad necesaria, incluyendo reuniones en grupos reducidos y especializados. La implicación de expertos reforzaría el proceso de evaluación de la UNCAC, aseguraría su independencia y aumentaría la credibilidad pública del proceso. Los expertos tendrían que ser designados por la Secretaría y su designación aprobada por la CoSP (o su órgano directivo). La primera tarea del Consejo tendría que ser trabajar junto con la Secretaría para elaborar recomendaciones sobre la operatividad y los términos de referencia del mecanismo de seguimiento. A largo plazo, debería tener un papel importante en asesorar a la CoSP en materia de políticas y prioridades y asistir a la Secretaría en la planificación y la conducción del proceso.

Para lograr la efectividad de este mecanismo, es esencial poder disponer de una financiación estable. Aunque las etapas iniciales de las actividades de la Secretaría pueden cubrirse con contribuciones voluntarias, a largo plazo sería necesario contar con una financiación proveniente del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

Contemplar dos etapas para poner en marcha el proceso de evaluación.

La primera etapa debería consistir en establecer el mecanismo de seguimiento durante la segunda CoSP así como las actividades para el periodo 2008-09, esto es:

- Continuar recopilando información sobre el avance de cada país y el desarrollo de instrumentos para la aplicación (guías, leyes modelo, etc.).
- Promover la aplicación de diferentes capítulos y artículos clave de la UNCAC (por ejemplo el capítulo sobre la recuperación de activos, artículos del capítulo sobre la prevención, y aquellos acerca de la penalización obligatoria y el cumplimiento de la ley).
- Continuar y extender los programas piloto. Dichos programas, que empezaron a utilizarse en 2007 para evaluar el estado de la

implementación en cada país, tendrían que ser extendidos para incluir a más Estados parte y una mayor cantidad de disposiciones de la UNCAC.

- 🌐 Trabajar con agencias donantes para coordinar la asistencia técnica a países en desarrollo (véase más adelante).
- 🌐 Hacer un seguimiento de la aplicación de las disposiciones en materia de recuperación de activos, incluyendo la asistencia técnica necesaria (véase más adelante).
- 🌐 Establecer un grupo de coordinación de las organizaciones que evalúan otras convenciones anticorrupción, para promover la colaboración entre ellas y compartir recursos, al tiempo que se efectúa un seguimiento de la aplicación de las obligaciones de los países.

La segunda etapa (a comenzar en 2010) requeriría una actuación de la tercera CoSP y se organizaría entorno a las recomendaciones hechas por la Secretaría y el Consejo durante el primer periodo. Entre las tareas por definir, queda la estructuración de un programa de evaluaciones nacionales. Basándose en la experiencia de otros sistemas de monitoreo, habría que incluir los siguientes elementos esenciales:

- 🌐 Visitas a los países: TI sugiere que estas evaluaciones cubran artículos clave de cada capítulo de la UNCAC, con objeto de completar una ronda de evaluaciones de todas las partes de aquí a 2014. Éstas podrían ayudar a fomentar el interés público por la UNCAC y la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluyendo a los Capítulos Nacionales de TI. Para llevar a cabo este proceso, podría establecerse puntos de contacto entre las OSC.
- 🌐 Informes y planes de acción: cada evaluación de un país debería resultar en un informe-país independiente, que incluyese un plan de acción para corregir cualquier deficiencia que se hubiese detectado.
- 🌐 Transparencia y participación pública: este proceso de evaluación debería ser transparente y contar con una implicación activa de la sociedad civil y del sector privado. Los informes de monitoreo deberían hacerse públicos rápidamente. En opinión de TI, dar a conocer las respuestas de los gobiernos tienen que tener más peso que una posible cohibición de los Estados en este sentido.

Avanzar en la aplicación de las disposiciones relativas a la recuperación de activos.

El rápido establecimiento de un mecanismo de monitoreo es particularmente importante en el caso de las disposiciones de la UNCAC relativas a la recuperación de activos –un asunto que constituye una gran prioridad para los países en desarrollo. Llevar a cabo un monitoreo es esencial para asegurar que los activos robados no vayan a parar precisamente a países donde la implementación de la Convención sea más débil.

El Grupo de trabajo sobre la recuperación de activos, establecido durante la primera CoSP en Jordania, debería iniciar un programa de actividades en 2008-09 que incluyese un proceso más amplio de seguimiento más allá de los programas piloto comenzados en 2007. Este trabajo debería abordar los principales centros bancarios así como a los países en desarrollo comprometidos con la recuperación de activos.

- 🌐 Habría que constituir también un subgrupo con el cometido de interpelar a los países (cuyos dirigentes anteriores hubieran depositado fondos sustanciales en bancos extranjeros) y a los centros bancarios más importantes, que implicase también a organizaciones de la sociedad civil. Dicho grupo exploraría cómo desarrollar procedimientos uniformes, ágiles, para identificar, congelar y repatriar los productos de la corrupción.
- 🌐 Hay que proponer arreglos para financiar los gastos legales de los países que lo soliciten. Una opción para ello es constituir un fondo multilateral con contribuciones de los países más ricos.
- 🌐 Debería considerarse también el invertir fondos congelados vinculados a litigios prolongados. Los fondos podrían ser administrados por el Banco Mundial u otras instituciones financieras en el país del cual se tomaron.

Consolidar la asistencia técnica y la financiación.

La Convención reconoce claramente que una implementación exitosa de la UNCAC en los países en desarrollo precisará de asistencia para mejorar la capacitación de las instituciones involucradas en este ámbito.⁷ Aunque se ha creado un Grupo de trabajo sobre la asistencia técnica, aumentar la cooperación de la Secretaría con organizaciones donantes tiene que ser una gran prioridad para 2008-09.

La asistencia técnica a países para la implementación de la Convención debería incluir:

- 🌐 Servicios de asesoramiento.
- 🌐 Ayuda para identificar y gestionar las necesidades en asistencia técnica.
- 🌐 Asistencia general en la aplicación de la Convención (reuniones, talleres, guías/orientaciones nacionales) y apoyo en materia de políticas y estrategias.
- 🌐 Asistencia especializada en adaptar la legislación a nivel nacional.
- 🌐 Apoyo en la búsqueda y colecta de información.

6. Conclusiones

La UNCAC representa un paso esencial en la construcción de un marco internacional para luchar contra la corrupción. Gracias a su alcance universal, la UNCAC permite abordar problemas que no pueden tratarse sólo con las convenciones regionales existentes. Conseguir que funcione, requerirá que se lleve a cabo un largo proceso de seguimiento durante muchos años, compuesto

de un monitoreo intergubernamental y de apoyo técnico. El apoyo de la sociedad civil puede tener un papel muy importante en estos esfuerzos y existen oportunidades significativas para que las OSC y TI se involucren en el seguimiento del avance de la Convención.

Si se logra implementar correctamente la UNCAC, ello resultará en una disminución considerable de la corrupción. La Convención cuenta con los medios apropiados para generar grandes beneficios en materia de gobernabilidad democrática, para acelerar el desarrollo de los países y aliviar la pobreza, para conseguir prácticas de gobierno más eficientes y una mayor competencia económica. Un mecanismo de evaluación efectivo garantiza la implementación de la Convención y la consecución de sus objetivos. Sin un proceso de monitoreo, existe un alto riesgo de que la Convención se convierta en un ejemplo más de la futilidad de las grandes aspiraciones. 🌐

Conseguir que funcione, requerirá que se lleve a cabo un largo proceso de seguimiento durante muchos años, compuesto de un monitoreo intergubernamental y de apoyo técnico.

Asegurar un proceso de monitoreo eficaz de UNCAC

Para más información alrededor del trabajo de TI sobre la UNCAC y otros convenios internacionales contra la corrupción, visite:

www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

¹ Este documento se basa en recomendaciones previas de TI. Vea: Fritz Heimann y Gillian Dell, Recomendaciones para el mecanismo de monitoreo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Berlín, TI 15 de Agosto 2007).

www.transparency.org/content/download/23044/343396/file/2007TIRecs.UNCACReview.SPANISH.24.8.07.pdf

Fritz Heimann y Gillian Dell, Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Berlín: TI 12 de Septiembre de 2006).

² A 17 de Enero de 2008, Visite; www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

³ Estas convenciones e instrumentos incluyen: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (1996); la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) (1997); los Convenios Penal y Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa y otros instrumentos (1998, 1999); la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado (2000); el Plan de Acción Anticorrupción para la región Asia-Pacífico del Banco Asiático de Desarrollo -OECD (2002); y la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la corrupción (2003).

⁴ Véase: CAC/COSP 1. Resoluciones y Decisiones. Primera Conferencia de los Estados Parte, 10-14 diciembre de 2006. Amman, Jordania. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html; Capítulo VII, Artículo, Párrafo 7. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-e.pdf.

⁵ La Secretaría de la Conferencia — la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito— está recopilando la información. La lista de temas para la autoevaluación abarca 15 artículos de todos los capítulos importantes de la Convención y busca obtener observaciones por parte de los países sobre sus necesidades en materia de asistencia técnica. El programa piloto voluntario incluye a: Argentina, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Jordania, Holanda, Noruega, Perú, Polonia, Rumanía, Suecia, Tanzania, el Reino Unido y Estados Unidos.

⁶ La primera reunión tuvo lugar en Viena, Austria, del 29 al 31 de agosto de 2007. Para más información sobre la misma, véase: www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption_WG_1.html.

⁷ Para más detalles, véase el Capítulo V de la Convención.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlín

Alemania

© 2008 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de aproximadamente 90 capítulos nacionales y su secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción. Para ello, trabaja con gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas eficaces para combatirla. Para más información visite: www.transparency.org.