



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
21 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Nusa Dua (Indonesia), 28 de enero a 1° de febrero de 2008

Tema 3 del programa provisional*

Recuperación de activos

Aunar esfuerzos para lograr la recuperación de activos

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría**

I. Introducción

1. La recuperación de activos es un ámbito del derecho penal internacional y de la cooperación internacional sumamente dinámico que evoluciona a un ritmo cada vez más rápido. En los últimos años, los profesionales del sector, los responsables de las políticas y los donantes han dirigido su atención a algunos de los retos más difíciles que se plantean a la hora de formular la política contemporánea de lucha contra la corrupción, como evitar la transferencia al extranjero del producto de la corrupción, abordar los problemas propios de la corrupción en gran escala, cumplir las prescripciones legales e institucionales que permiten la cooperación internacional en casos complejos de recuperación de activos y la devolución de los fondos decomisados de la debida forma y con transparencia. En la actualidad, la cuestión de la recuperación de activos no sólo ocupa un lugar destacado en la política de lucha contra la corrupción, sino que también encierra grandes posibilidades en el contexto más amplio del desarrollo internacional. La recuperación efectiva de activos puede suponer la restitución de inmensas riquezas a los países de origen, algunos de ellos países en desarrollo a los que urge disponer de esos fondos. A largo plazo, la recuperación de activos contribuye a que tanto los Estados requirentes como los requeridos fortalezcan sus instituciones y fomenten una confianza indispensable en la transparencia de la gestión de las finanzas públicas, las instituciones públicas y los sistemas financieros.

* CAC/COSP/2008/1.

** El retraso en la presentación de este documento obedece a las consultas con el Banco Mundial, entidad con la que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito lleva a cabo la Iniciativa para la recuperación de activos robados (StAR).



2. Con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) en 2005, la comunidad internacional se dotó por primera vez de un marco internacional con que abordar esas complejas cuestiones. La recuperación de activos se considera un principio fundamental de la Convención y en ella se prevé que los Estados Parte se presten la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto (artículo 51). El capítulo V de la Convención contiene disposiciones concretas aplicables a las diversas medidas que han de adoptarse en un caso de recuperación de activos y guarda estrecha relación con otras secciones de la Convención, como las disposiciones sobre prevención del blanqueo de dinero y la cooperación internacional. En su conjunto, esas disposiciones conforman un marco innovador y único en su género que rige la recuperación de activos. El aumento constante del número de Estados Parte (al 28 de noviembre de 2007 había un total de 140 signatarios y 104 Estados Parte en la Convención) demuestra que ésta goza de gran apoyo político entre los gobiernos. Sin embargo, el valor del capítulo V radicará en gran medida en que se aplique íntegramente. De los informes de autoevaluación sobre la aplicación de la Convención se desprende con claridad que queda mucho por hacer en cuanto a la aplicación del capítulo V (CAC/COSP/2008/2 y Add. 1). De los cuatro capítulos objeto de examen, al capítulo V le corresponde el índice de cumplimiento más bajo (inferior al 50%) y el porcentaje más alto de las Partes que no han podido proporcionar información alguna.

3. En su primer período de sesiones, que se celebró en Ammán del 10 al 14 de diciembre de 2006, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción decidió que la recuperación de activos fuera una de las prioridades de su labor. En cumplimiento de su resolución 1/4, la Conferencia estableció el Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos a fin de que prestara asistencia a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato relativo a la recuperación de activos. Las funciones asignadas al Grupo de Trabajo consistieron en que prestara asistencia a la Conferencia en la acumulación de conocimientos y para alentar la cooperación entre las actuales iniciativas bilaterales y multilaterales pertinentes, facilitar el intercambio de información entre los Estados mediante la determinación y difusión de buenas prácticas, contribuir a fomentar la confianza y alentar la cooperación entre los Estados requirentes y los Estados requeridos, facilitar el intercambio de ideas entre los Estados sobre la restitución expedita de activos y prestar asistencia a la Conferencia en la determinación de las necesidades de creación de capacidad de esos Estados, incluidas las necesidades a largo plazo, a fin de prevenir y detectar las transferencias del producto de actos de corrupción y los ingresos o beneficios derivados de dicho producto y recuperar los activos. En la misma resolución, la Conferencia pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que estudiara soluciones innovadoras que ayudaran a los Estados a reforzar su capacidad de preparar solicitudes de asistencia judicial recíproca en la esfera de la recuperación de activos y responder a esas solicitudes.

4. En su reunión celebrada en Viena los días 27 y 28 de agosto de 2007, el Grupo de Trabajo tuvo a la vista un documento de antecedentes preparado por la Secretaría titulado “Soluciones innovadoras en materia de recuperación de activos” (CAC/COSP/WG.2/2007/2). El Grupo de Trabajo sostuvo un debate a fondo de las cuestiones comprendidas en su mandato y formuló cierto número de recomendaciones al respecto (véase el informe de la reunión, CAC/COSP/2008/4).

5. La finalidad del presente documento de antecedentes es facilitar las deliberaciones de la Conferencia sobre las recomendaciones del Grupo de Trabajo. En él se recoge información actualizada sobre las actividades en curso relacionadas con la recuperación de activos y sobre el estado del debate de las cuestiones tratadas por el Grupo de Trabajo.

II. Actividades en curso relacionadas con la recuperación de activos

6. El 17 de septiembre de 2007, la ONUDD y el Banco Mundial pusieron en marcha oficialmente la Iniciativa para la recuperación de activos robados (StAR)¹. Como parte del programa de actividades previsto en esa iniciativa conjunta se impulsará la aplicación de la Convención, se ayudará a los países en desarrollo para que puedan fomentar su capacidad de prestarse asistencia judicial recíproca y de forjar lazos de intercambio de información y de conocimientos especializados. Para encuadrar mejor el programa de trabajo de la Iniciativa se ha planeado organizar varias misiones de consulta a efectos de determinar los países en que podrían llevarse a cabo actividades experimentales y de precisar sus necesidades y grado de compromiso político. La primera misión de consulta visitó Indonesia. Se establecerá un mecanismo conjunto apropiado para financiar la prestación de asistencia a los Estados en caso de recuperación de activos en distintos ámbitos de la política de lucha contra la corrupción. Otras actividades podrían consistir en la creación de instrumentos de capacitación, una biblioteca de buenas prácticas y un sitio web con una lista de centros de coordinación. En 2008 se celebrará un curso práctico en Bangkok con la finalidad de evaluar los progresos realizados en el marco de la Iniciativa y analizar la forma en que continuará la labor a la luz de los resultados del segundo período de sesiones de la Conferencia.

7. Para supervisar la labor de la Iniciativa, las dos organizaciones van a crear una secretaría conjunta, denominada “secretaría de la Iniciativa StAR”, que funcionará en la sede del Banco Mundial en Washington, D.C., y cuya dotación de personal provendrá de esa institución y de la ONUDD. La secretaría coordinará todas las actividades comprendidas en el programa de trabajo de la Iniciativa StAR actuará de centro de contacto para los Estados que soliciten apoyo y los donantes que aporten contribuciones voluntarias, y administrará los fondos vinculados a la Iniciativa. Se informará periódicamente a la Conferencia de la evolución de la Iniciativa. Con objeto de fortalecer el esfuerzo colectivo, se contará con el asesoramiento y la orientación de los “Amigos de la Iniciativa StAR”, pequeño grupo compuesto por personas influyentes y con experiencia procedentes de países en desarrollo y países desarrollados. Ese grupo se ocupará también de promover la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la recuperación de activos y la cooperación entre Estados en ese ámbito.

8. El Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR), perteneciente al Instituto de Basilea sobre la Gobernanza, comenzó a funcionar a

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (Washington, D.C., Banco Mundial, junio de 2007), disponible en línea en siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf and www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf.

principios de 2007 y coopera estrechamente con la ONUDD, con la que concertó no hace mucho un memorando de entendimiento. El 21 de marzo y el 14 de mayo de 2007, el Centro acogió dos reuniones de donantes para que éstos intercambiaran opiniones sobre sus propias actividades en curso y futuras. El Centro y la ONUDD cooperaron en la organización de un seminario sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la recuperación de activos, que tuvo lugar los días 15 y 16 de mayo de 2007, cuyos resultados se pusieron en conocimiento del Grupo de Trabajo (CAC/COSP/WG.2/2007/2, párr. 10). En estrecha cooperación con la ONUDD, el Centro prevé elaborar e impartir cursos de capacitación para profesionales del sector, en que se abordarán con criterio práctico cuestiones como la localización, el decomiso y la recuperación del producto de actos de corrupción, el blanqueo de dinero y delitos afines. Cada curso de capacitación se configurará en función de las necesidades del país al que vaya dirigido y podrá entrañar la participación de mentores en funciones de seguimiento.

9. Establecida en abril de 2006, la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (ISSCA) celebró su primera conferencia y asamblea general anual en Beijing en octubre de 2006, en la que aprobó una declaración por la que invitaba a la Conferencia a que asignara alta prioridad a la racionalización de las diversas iniciativas sobre la recuperación de activos, prestando especial atención a la urgente necesidad de acumular los conocimientos y fortalecer la capacidad en este ámbito. A fin de impulsar la prestación de asistencia técnica y el intercambio de información sobre cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, la Asociación organizó un seminario sobre el tema en distintos lugares de China del 17 al 26 de junio de 2007. En su segunda conferencia y asamblea general anual, que tuvo lugar en Nusa Dua (Indonesia) en noviembre de 2007, la Asociación aprobó una declaración, que se pondrá a disposición de la Conferencia en su segundo período de sesiones. La Asociación desea trabajar con la ONUDD y otros interlocutores, como el ICAR, a fin de reunir, preparar, administrar y difundir conocimientos y en la actualidad celebra consultas con la ONUDD encaminadas a ejecutar programas conjuntos en ese ámbito de vital importancia.

10. El Grupo de Trabajo del Commonwealth sobre repatriación de bienes se estableció en 2004 a fin de aumentar al máximo la cooperación y la asistencia entre los gobiernos y de preparar un informe con recomendaciones específicas para propiciar una acción eficaz en esa esfera. El informe, que contenía recomendaciones concretas respecto de las reformas institucionales y de la legislación interna que debía hacer en los países del Commonwealth, se presentó en la reunión de Ministros de Justicia y altos funcionarios del Commonwealth, celebrada en Accra del 17 al 20 de diciembre de 2005. Del 23 al 25 de enero de 2007, la Secretaría del Commonwealth organizó en Abuja un seminario de capacitación sobre restitución de bienes y cooperación internacional en las investigaciones de lucha contra la corrupción.

11. El Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (U4), establecido en 2003, presta asistencia a los profesionales del sector de los países donantes para que hagan frente a los problemas planteados por la lucha contra la corrupción y sirve a los organismos colaboradores de Alemania, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia de foro de intercambio de las experiencias adquiridas y de facilitación de la cooperación. El Centro, cuyo funcionamiento está a cargo del Instituto Chr. Michelsen de Bergen (Noruega), se ocupa en particular de la recuperación de activos y en febrero de 2007 publicó un

informe titulado “La recuperación de activos robados: Un principio fundamental de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”².

12. Los 28 Estados miembros de la Iniciativa contra la corrupción del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para Asia y el Pacífico se han dedicado desde 2005 a potenciar sus marcos para la asistencia judicial recíproca, la extradición y la recuperación de activos, y a aplicar la Convención y otros instrumentos contra la corrupción. En el período 2006-2007 como parte de esta Iniciativa se revisaron los marcos de cada país y se respaldó el otorgamiento de facultades suficientes de investigación y enjuiciamiento, así como la creación de instituciones idóneas en la región. Se han publicado también dos informes, uno sobre la denegación de refugio a personas corruptas y al producto de la corrupción³, y el otro sobre asistencia recíproca, extradición, y la recuperación de activos⁴.

13. Los Ministros de Justicia y del Interior de los Estados integrantes del Grupo de los Ocho plantearon por primera vez la cuestión de la recuperación de activos en su reunión del 11 de mayo de 2004 y ulteriormente recibieron el respaldo de los Jefes de Estado que participaron en la cumbre de Sea Island, celebrada el 10 de junio de 2004. Se convino en establecer en los países del Grupo de los Ocho equipos de intervención rápida y grupos de tareas encargados de coordinar cada caso en particular, así como en organizar cursos prácticos regionales sobre la recuperación de activos. Si bien después del anuncio de los ministros se dio gran difusión a la existencia de los equipos de intervención rápida y sus servicios se pusieron a disposición de los Estados con investigaciones pendientes de actos de corrupción en gran escala, hasta la fecha ningún gobierno ha solicitado esos servicios. La coordinación en el Grupo de los Ocho se ha seguido haciendo caso por caso habida cuenta de que desde la declaración de los ministros no se han cursado nuevas solicitudes de asistencia. Según el anuncio, se realizaron cursos prácticos sobre recuperación de activos en Abuja en 2005 y en Miami (Estados Unidos de América) en 2006. Se prepararon dos reseñas de medidas de los Estados miembros, una de ellas sobre las medidas encaminadas a extremar la diligencia debida en el caso de cuentas de personas políticamente expuestas y otra acerca de información sobre los remitentes de transferencias telegráficas. En 2005, el Grupo de los Ocho concluyó la elaboración de principios y opciones en materia de disposición y transferencia del producto decomisado de casos de corrupción en gran escala y de prácticas óptimas en la administración de bienes incautados. En 2007 se terminó un estudio sobre la recuperación de activos ilícitamente adquiridos por funcionarios que no han podido ser enjuiciados⁵. En su cumbre de Heiligendamm (Alemania), celebrada del 6 al 8 de junio de 2007, el Grupo de los Ocho reiteró su determinación de luchar contra la corrupción en todo

² Jack Smith, Mark Pieth y Guillermo Jorge, “The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption”, *U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief*, vol. 2, febrero de 2007.

³ Iniciativa contra la corrupción del BAD y la OCDE, *Denying Safe Havens to the Corrupt and the Proceeds of Corruption: Enhancing Asia-Pacific Cooperation on Mutual Legal Assistance, Extradition, and Return of the Proceeds of Corruption* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2006), disponible en www.oecd.org/dataoecd/5/1/37574816.pdf.

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Stolen Asset Recovery...*

⁵ Informe de los Ministros de Justicia e Interior del G8 sobre la aplicación de la Declaración Ministerial de 2004 sobre la recuperación del producto de la corrupción, disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia de Alemania (<http://www.bmj.bund.de>).

el mundo, entre otras cosas, apoyando la ratificación y aplicación de la Convención, asegurándose de que los países en desarrollo tuvieran acceso y adquirieran la capacidad técnica necesaria para recuperar activos, adoptando medidas para que nadie pudiera beneficiarse del fruto de sus actividades delictivas e instando a los centros financieros a que aplicaran los más estrictos criterios de transparencia e intercambio de información en la lucha contra el blanqueo de dinero.

14. En diciembre de 2007 el Consejo de la Unión Europea decidió que cada Estado miembro de la Unión Europea creara o nombrara una oficina nacional de recuperación de activos a fin de facilitar la localización e identificación de los productos de actividades delictivas y otros bienes relacionados con el delito, y se cerciorase de que esas oficinas cooperaran entre sí, intercambiando información si así se les solicitaba y también espontáneamente. Se declaró que los Estados miembros deberían velar por que las oficinas intercambiaran sus prácticas óptimas de localización y determinación del producto del delito. Las oficinas complementarán la Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden), red oficiosa de expertos en asuntos judiciales y de represión en materia de localización, embargo preventivo, incautación y decomiso de activos delictivos, creada en 2004 en La Haya por Alemania, Austria, Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido. La red cuenta en la actualidad con 45 miembros, incluidos 39 países, Estados y foros y 6 organizaciones internacionales.

15. En preparación del segundo período de sesiones de la Conferencia, la Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK) de Indonesia acogió del 5 al 7 de septiembre de 2007 un seminario regional sobre “Puesta en vigor de normas internacionales de prevención del soborno: Recuperación de activos y asistencia judicial recíproca”. El seminario trató de los retos jurídicos e institucionales que comportan la asistencia judicial recíproca y la recuperación de activos; las diversas vías de obtención de asistencia judicial internacional; los retos que plantea la localización, el embargo preventivo, el decomiso y la repatriación del producto de la corrupción en los Estados requirentes y requeridos; los conocimientos extraídos del estudio de casos; y las necesidades y prioridades propias de la región de Asia y el Pacífico.

III. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre recuperación de activos

16. La Conferencia otorgó al Grupo de Trabajo un mandato amplio y ambicioso. Las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo se refieren a todos los elementos de dicho mandato, a saber, el desarrollo de la acumulación de conocimientos, la cooperación entre las iniciativas pertinentes, el intercambio de información entre los Estados y el intercambio de ideas sobre la restitución rápida de activos, incluido el fomento de la confianza entre los Estados requirentes y los Estados requeridos, y la determinación de las necesidades de creación de capacidad. El Grupo de Trabajo prestó especial atención a los retos prácticos y operacionales que plantea la recuperación de activos, y recomendó que se elaborara una serie de instrumentos que podrían influir positivamente en la labor cotidiana de los profesionales del sector y contribuir así a que el capítulo V de la Convención sea un instrumento práctico para la comunidad internacional.

A. Fomento de la acumulación de conocimientos

17. El Grupo de Trabajo recomendó que se estableciera una base de datos en la que figure la legislación nacional por la que se aplican las disposiciones de la Convención relativas a la recuperación de activos; podría incluir también el texto de las decisiones judiciales dictadas en causas de recuperación de activos y una recuperación de todas las causas en que se hubieran aplicado las disposiciones de la Convención en actuaciones de recuperación de activos (CAC/COSP/2008/4, párr. 36). Como la recuperación de activos es un ámbito relativamente reciente del derecho internacional y de la cooperación internacional, todavía no se ha documentado sistemáticamente la información básica, por ejemplo, la legislación aplicable o la jurisprudencia pertinente. Una base de datos que recogiera dicha información constituiría un instrumento rápido y fiable para los profesionales del sector que se enfrenten a un caso de recuperación de activos en que intervengan varios foros, sin que sean forzosamente expertos en recuperación de activos o cooperación internacional. Además, serviría de base para realizar investigaciones comparadas sobre la legislación pertinente y ayudar a determinar modelos útiles que trasciendan de las limitaciones de los ordenamientos jurídicos nacionales, brindando así una orientación valiosa a los encargados de formular políticas para alcanzar la plena aplicación del capítulo V de la Convención.

18. El Grupo de Trabajo puso de relieve que la base de datos debería basarse en instrumentos y datos ya existentes. A ese respecto, la ONUDD ha recopilado información por conducto de la lista-guía de autoevaluación sobre la aplicación de la Convención. La mayoría de los Estados que notificaron la aplicación íntegra o parcial de disposiciones pertinentes citaron, adjuntaron o brindaron una descripción de las leyes aplicables; algunos también citaron la jurisprudencia pertinente (requisito opcional de notificación). Igualmente, la Iniciativa contra la corrupción del BAD y la OCDE para Asia y el Pacífico ha realizado investigaciones basadas en informes de autoevaluación y reseñas nacionales. Aparte de terminar un estudio sobre los marcos y prácticas en 27 foros de Asia y el Pacífico⁶, se ha establecido una base de datos que, cuando se encuentre en pleno funcionamiento, facilitará los textos íntegros de instrumentos jurídicos, tratados y legislación sobre asistencia judicial recíproca en la región y con las partes de la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE⁷. La IAACA ha iniciado una recopilación de la legislación contra la corrupción, mientras que el Grupo de Trabajo del Commonwealth sobre repatriación de bienes ha realizado amplias investigaciones sobre los sistemas nacionales de sus Estados miembros, incluidos los sistemas de asistencia judicial recíproca, extradición y recuperación de activos⁸. El Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) está preparando un centro de

⁶ Iniciativa contra la corrupción del BAD y la OCDE para Asia y el Pacífico, *Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and the Pacific: Frameworks and Practices in 27 Asian and Pacific Jurisdictions* (Asian Development Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, 2007), disponible en línea en el sitio web de la OCDE (www.oecd.org).

⁷ *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.III.B.18).

⁸ Iniciativa contra la corrupción del BAD y la OCDE para Asia y el Pacífico, *Denying Safe Havens...*

conocimientos en línea con el que se propone ayudar a los profesionales en casos de recuperación de activos y ofrecer acceso no sólo a documentación con fines de formación, instrumentos prácticos y resultados de investigaciones, sino a la legislación, los tratados internacionales y bilaterales pertinentes y la jurisprudencia, así como contactos con instituciones nacionales o personas encargadas de la asistencia judicial recíproca y la recuperación de activos. Estas iniciativas podrían constituir elementos importantes de un sistema completo de gestión y divulgación de conocimientos como el recomendado por el Grupo de Trabajo.

19. El Grupo de Trabajo recomendó a la Conferencia, para su examen, medios de reunir información sobre tipos específicos de casos de blanqueo de dinero relacionados con la corrupción (CAC/COSP/2008/4, párr. 41). Se dispone de muy poca información sobre los métodos de blanqueo de dinero utilizados, especialmente en los casos de corrupción en gran escala, ya que existen aspectos específicos y diferencias fundamentales en comparación con las características generales del blanqueo de dinero a nivel mundial. Sería útil tener más información sobre el impacto, tanto cuantitativo como cualitativo, de la desviación de activos en las economías, sobre todo en los países en desarrollo y los países con economías en transición, y en el desarrollo sostenible. Aunque parece evidente que existen dichos vínculos, los encargados de formular políticas dependen en gran medida de estimaciones y el sentido común y no de información concreta. No obstante, cabe mencionar que la recuperación de activos va más allá de la corrupción en gran escala. En algunos países, centenares de casos de menor importancia pueden tener el mismo impacto económico que un gran caso de corrupción en las altas esferas en otros foros. Sin embargo, es posible que se enfrenten a distintos retos, relacionados entre otras cosas con análisis de rentabilidad y la financiación de las actuaciones judiciales. Así pues, se debería prestar atención a la cuestión de si el conocimiento obtenido en recuperaciones vinculadas a casos de corrupción en gran escala pueden o no transponerse a los casos de menor importancia. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales y el Grupo de Asia y el Pacífico sobre el Blanqueo de Dinero han comenzado a realizar algunos progresos investigando el nexo entre el blanqueo de dinero y la corrupción, así como algunos casos concretos. La ONUDD realizó una aportación sustantiva a un proyecto de ponencia presentada en la reunión plenaria del Grupo de Acción Financiera en octubre de 2007. Dicho estudio versaba sobre los mecanismos de lavado del producto de la corrupción y el impacto de la corrupción como amenaza potencial a la integridad de los sistemas antilavado de dinero y de lucha contra la financiación del terrorismo y examinaba quince casos de blanqueo de dinero relacionado con la corrupción.

20. Aunque el Grupo de Trabajo no mencionó específicamente el tema, la identificación y el análisis minucioso de las buenas prácticas son parte y resultado del proceso de acumulación de conocimiento. Los próximos cinco a diez años revestirán una importancia crítica para adquirir un conocimiento a fondo del impacto de la Convención y para determinar y analizar minuciosamente las buenas prácticas. Los casos que se resuelvan en ese período aportarán un acervo singular de experiencia sobre la evolución de la Convención en la práctica. Para que ese conocimiento sirva de instrumento práctico a la comunidad internacional, es necesario establecer un conducto abierto y activo de recopilación sistemática de experiencia y un análisis colectivo de las medidas que den buenos resultados. El debate en curso ya indica algunas cuestiones pertinentes para un examen de las buenas prácticas, a saber: las investigaciones proactivas, la denuncia de actividades

sospechosas, la divulgación espontánea de información, la identificación de personas políticamente expuestas, un análisis minucioso del decomiso sin que medie una condena, los posibles riesgos de soluciones procesales para problemas relacionados con la carga de la prueba, los pleitos civiles y la utilización de información derivada de actuaciones penales en esos pleitos y viceversa, el momento de aplicación de medidas cautelares, la gestión de demoras y falta de comunicación, conferencias sobre casos y equipos de coordinación de casos, reclamaciones concurrentes, y las dimensiones políticas de los casos. Deben concretarse y examinarse las prácticas óptimas en actos internacionales, como reuniones de los órganos coordinadores de recuperación de activos (véase el párr. 23 *infra*), y deben recopilarse, gestionarse, publicarse y actualizarse periódicamente de la debida forma.

B. Fomento de la coordinación entre las iniciativas en curso

21. El Grupo de Trabajo recomendó que se preparara un resumen de las distintas iniciativas sobre recuperación de activos (CAC/COSP/2008/4, párr. 40), complementando la información contenida en el documento de antecedentes preparado por la Secretaría sobre soluciones innovadoras en materia de recuperación de activos (CAC/COSP/WG.2/2007/2). En el resumen se debería incluir información sobre puntos de contacto, especialización y esferas concretas de actividad. El Grupo de Trabajo convino en que el resumen resultaría útil cuando se abordaran los aspectos operacionales de la recuperación de activos. Además, permitiría que las instituciones intercambiaran experiencias y conocimientos técnicos y garantizaría la cooperación y el carácter complementario entre sus iniciativas. Habida cuenta de la complejidad de la recuperación de activos, de la falta de conocimiento acumulado sobre el tema y de la limitación de los recursos disponibles, el éxito de las iniciativas en materia de recuperación de activos dependerá en gran medida de la cooperación eficaz y la armonización de las tareas.

C. Facilitación del intercambio de información y fomento de la confianza entre los Estados requirentes y los Estados requeridos

22. El Grupo de Trabajo recomendó una estrecha cooperación entre los organismos de lucha contra la corrupción, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las dependencias de inteligencia financiera, así como la celebración de reuniones periódicas de dichas instituciones en el plano nacional (CAC/COSP/2008/4, párr. 42). Dicha cooperación, al tiempo que respeta plenamente la función del poder judicial en los procedimientos de cooperación internacional para velar por la rendición de cuentas y las debidas garantías procesales, puede contribuir considerablemente a que las solicitudes de asistencia judicial recíproca se presenten a su debido tiempo y prosperen. Se hizo hincapié en que se precisaban conductos oficiosos de comunicación y cooperación, tanto en el plano nacional como en el internacional, ya fuera con anterioridad a la presentación de una solicitud oficial de asistencia judicial recíproca o en casos en que tal solicitud no fuera necesaria. Las consultas oficiosas de esa naturaleza han surtido efectos positivos puesto que garantizan que las solicitudes sean correctas y completas y previenen las demoras en situaciones en que el tiempo apremia; no

obstante, su éxito depende en gran medida del grado de confianza entre las autoridades competentes.

23. El Grupo de Trabajo recomendó asimismo que se estableciera una red mundial de centros de coordinación sobre el decomiso y la recuperación de activos y que se organizaran reuniones anuales de esas entidades (CAC/COSP/2008/4, párrs. 45 y 46). Una red mundial de entidades coordinadoras nacionales podría atender a varias necesidades: a) facilitaría a los profesionales de la recuperación de activos un solo punto de contacto en otro foro que está facultado para recibir solicitudes o que puede encauzarlas hacia las instituciones competentes, apoyando así la adopción de medidas rápidas tras la solicitud, b) contribuiría a establecer una relación de confianza entre los profesionales de distintos foros, que es fundamental para la cooperación oficiosa y la divulgación espontánea de información, y c) como señaló el Grupo de Trabajo (CAC/COSP/2008/4, párr. 46), la red podría servir en sus reuniones anuales a modo de foro para la capacitación por homólogos, el intercambio de conocimientos y de información y la creación de redes. La ONUDD se dedica a recopilar información sobre las autoridades centrales designadas que se mencionan en el artículo 46 de la Convención, y el Banco Mundial ha manifestado su intención de ocuparse del establecimiento de la red de centros de coordinación de recuperación de activos. Estas dos instituciones pueden acelerar considerablemente la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Grupo de Trabajo.

24. El Grupo de Trabajo tomó nota de la necesidad de aumentar la responsabilidad de las instituciones financieras y de las dependencias de inteligencia financiera que las supervisan, incluso mediante la introducción de medidas para prevenir la omisión de la denuncia de transacciones sospechosas o que constituyan casos límite, o para hacer frente a esas situaciones, según proceda (CAC/COSP/2008/4, párr. 43). Ello se refiere a las obligaciones que los Estados requeridos contraen al aplicar la Convención, es decir, permitir que las instituciones financieras actúen con rapidez ante transacciones sin motivos jurídicos o económicos, aplicar un escrutinio intensificado a personas políticamente expuestas y poner la información a disposición de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (artículo 52). Además, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deben poder analizar rápidamente el grado en que se puede compartir la información en el caso de una solicitud de asistencia judicial recíproca o mediante la divulgación espontánea (artículo 56), y se han de establecer dependencias de inteligencia financiera (artículo 58). Aunque los artículos 56 y 58 no estaban incluidos en la lista guía de autoevaluación, la aplicación del artículo 52 (prevención y detección de transferencias del producto del delito) ofrece un indicio de que queda mucho por hacer en este contexto: tan sólo el 27% de los Estados notificantes indicaron que se cumplían íntegramente todas las disposiciones del artículo 52; el 71% notificaron un cumplimiento parcial y el 2% no facilitó información.

D. Determinación de las necesidades de creación de capacidad

25. El Grupo de Trabajo reconoció la importancia fundamental de la capacitación y la creación de capacidad en la esfera de la cooperación internacional, especialmente en materia de recuperación de activos (CAC/COSP/2008/4, párr. 46). Es indispensable señalar que la creación de capacidad es una necesidad urgente de los países tanto en desarrollo como desarrollados, ya que la recuperación de activos

es una cuestión nueva para unos y otros. Instituciones multilaterales como el Banco Mundial y la ONUDD (por conducto de su Iniciativa StAR) y el Centro Internacional para la Recuperación de Activos, así como instituciones bilaterales, ya ofrecen capacitación a diversos grupos de profesionales. El Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero de la ONUDD estudia en la actualidad la viabilidad de un instrumento informático sobre incautación de activos, para añadirlo al conjunto existente de módulos de capacitación en la lucha contra el blanqueo de dinero. Se deberán realizar evaluaciones sistemáticas de las necesidades, en las que se incluirá las necesidades a corto plazo (para asistencia judicial en casos concretos, por ejemplo), así como los requisitos de política y creación de capacidad a largo plazo, incluida la mejora de la cooperación entre distintos ordenamientos jurídicos. Los instrumentos comunes de evaluación de las necesidades podrían garantizar la uniformidad y coherencia de esas tareas. En una recopilación de las evaluaciones citadas figuraría el cuadro completo de las necesidades de los Estados requirentes y los Estados requeridos. Luego puede evaluarse la base de datos de iniciativas (véanse los párrs. 17 y 18 *supra*) para compararla con las necesidades. El resultado sería una matriz completa de necesidades e iniciativas que constituirá un buen fundamento para el ajuste dinámico de las prioridades.

E. Dar carácter operativo al capítulo V mediante la creación de instrumentos prácticos

26. El Grupo de Trabajo indicó que convendría analizar los marcos jurídicos y reglamentarios, determinar los requisitos básicos en materia de elementos de prueba conforme a la legislación interna y preparar disposiciones modelo (CAC/COSP/2008/4, párr. 37). Las constataciones de los informes de autoevaluación confirman plenamente esta recomendación: el 83% de los Estados que notificaron un cumplimiento parcial o nulo del capítulo V de la Convención solicitaron asistencia técnica. Las formas de asistencia solicitadas con más frecuencia fueron la prestación de asesoramiento jurídico (19%), la legislación modelo (18%) y el apoyo en la redacción de legislación (17%). Se estima que la legislación modelo es un instrumento especialmente útil ya que la recuperación de activos es una esfera innovadora. Aunque las disposiciones modelo deberían dar apoyo a la elaboración de estrategias amplias, queda por determinar si todas las disposiciones del capítulo V se prestan al enfoque de legislación modelo y a cuáles se debe otorgar prioridad. En la legislación modelo se debe tener en cuenta la diferencia de los ordenamientos jurídicos tanto en la parte requerida como en la requirente -una diversidad que no queda suficientemente plasmada por la polaridad del derecho de inspiración romanista y el derecho anglosajón, sino que depende de las soluciones inherentes de un ordenamiento jurídico para casos complejos. Es pues fundamental que expertos de todas las regiones y ordenamientos jurídicos cooperen en la preparación de dichas disposiciones modelo. Desde el punto de vista metodológico, la redacción de disposiciones modelo podría orientarse a las etapas típicas de un caso de recuperación de activos, tratando de responder a la pregunta de qué tipo de legislación sería necesaria para cumplir las disposiciones de la Convención y dar más eficacia a la recuperación de activos. Esa metodología podría complementarse con un enfoque sistemático, recurriendo a un análisis comparativo de casos anteriores de recuperación de activos, legislación nacional, así como a la experiencia de la ONUDD en la elaboración de numerosas leyes modelo.

27. El Grupo de Trabajo recomendó la elaboración de diferentes modelos de decomiso para su ulterior examen por la Conferencia (CAC/COSP/2008/4, párr. 37). La Convención no sólo se ocupa de modelos basados en una condena -que siguen un enfoque basado en el valor o uno basado en el objeto. En el apartado c) del párrafo 1 del artículo 54 los Estados Parte convinieron en considerar la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de bienes sin que medie una condena en casos en que el delincuente no pueda ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga o ausencia, o en otros casos apropiados. Más allá de los modelos de decomiso penal, el decomiso civil constituye una solución en muchos casos. Esos distintos modelos se deberían incluir en la legislación modelo sobre los artículos 53, 54 y 55 de la Convención.

28. El Grupo de Trabajo asimismo recomendó que la Secretaría elaborara un manual práctico relativo a la recuperación de activos en el que se examinara paso a paso el correspondiente proceso, desde la detección hasta la restitución de los activos (CAC/COSP/2008/4, párr. 38). Dicho manual sería una herramienta útil para los profesionales que trabajaran en un caso de recuperación de activos, y constituiría así un valioso recurso de creación de capacidad. Además, podría utilizarse durante cursos de capacitación y otras actividades para fomentar una armonía de criterios entre los profesionales de distintos foros. Se debería elaborar de forma que complemente la Guía Legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁹ y seguir las etapas cronológicas de un caso típico de recuperación de activos, prestando especial atención a los numerosos métodos posibles de rastrear, identificar y localizar fondos, los requisitos para el embargo preventivo o la incautación y el decomiso de fondos. El manual debería centrarse en los aspectos prácticos y operacionales de la recuperación de activos, dejar un amplio margen para el examen de escenarios específicos o atípicos e informar a los profesionales de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en casos anteriores.

29. Por último, el Grupo de Trabajo recomendó que se ampliara el Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca de la ONUDD a fin de incorporar formulaciones adecuadas de las solicitudes de recuperación de activos (CAC/COSP/2008/4, párr. 39). El Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca es una aplicación informática que ayuda a los profesionales del sector a redactar solicitudes eficaces para que puedan recibir respuestas más útiles y se agilice el proceso. El Programa orienta a los usuarios paso a paso sobre la forma de redactar la solicitud a partir de las aportaciones de los usuarios. Versa sobre todos los tipos corrientes de asistencia judicial recíproca derivados de las mejores prácticas internacionales y abarca solicitudes activas y pasivas de todos los foros. La herramienta ofrece detalles sobre los destinatarios de las solicitudes en otros Estados, así como información completa de contacto, e incluye enlaces a sitios web útiles sobre legislación de otros países. Ampliar el Programa para que incluya los aspectos específicos de la recuperación de activos exigiría un análisis minucioso de los requisitos probatorios y los modelos de decomiso. El resultado podría ser enormemente útil para los profesionales del sector, especialmente por las presiones de tiempo que son habituales en los casos de recuperación de activos.

⁹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.IV.16.