



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

Distr. general
3 de junio de 2009
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos

Viena, 14 y 15 de mayo de 2009

Informe sobre la reunión del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos, celebrada en Viena los días 14 y 15 de mayo de 2009

I. Introducción

1. En su resolución 2/3, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción decidió que el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos continuara, conforme al mandato que le había encomendado en su resolución 1/4, con su labor de asesoramiento y prestación de asistencia a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato relativo a la restitución del producto de la corrupción, incluido el examen de cualesquiera propuestas futuras, si el Grupo de trabajo lo estimaba necesario. La Conferencia también decidió que el Grupo de trabajo prosiguiera sus deliberaciones sobre las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe sobre su reunión (CAC/COSP/2008/4) con miras a determinar medios y arbitrios para traducir esas conclusiones y recomendaciones en acciones concretas.
2. En la misma resolución, la Conferencia decidió que el Grupo de trabajo celebrara por lo menos dos reuniones antes de su tercer período de sesiones a fin de cumplir la tarea que se le había encomendado en el marco de los recursos existentes.

II. Conclusiones y recomendaciones

A. Acumulación de conocimientos

3. El Grupo de trabajo recomendó que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estudiara la posibilidad de recopilar casos relativos a la recuperación de activos, basándose en su experiencia a ese respecto.



4. El Grupo de trabajo reiteró la necesidad de actividades para acumular conocimientos en el marco de las cuales se celebrarían consultas amplias con expertos de distintas regiones y ordenamientos jurídicos y se lograra su participación.
5. Era necesario difundir ampliamente los distintos instrumentos y productos de conocimiento y la Conferencia o el Grupo de trabajo deberían examinar la posibilidad de efectuar un seguimiento de su eficacia y utilidad.
6. Se señaló también la función de las instituciones financieras para fomentar el intercambio de conocimientos y datos. Se debía lograr la participación de esas instituciones en la labor de acumulación de conocimientos sobre la recuperación de activos.
7. Se debía fomentar la labor relacionada con las medidas preventivas señaladas en el capítulo V de la Convención y se debía hacer hincapié en las investigaciones financieras efectivas.
8. El Grupo de trabajo recomendó que se examinaran documentos como la guía para el decomiso sin que mediara condena para aplicar otras disposiciones de la Convención.
9. El Grupo de trabajo recomendó que se utilizara la lista de verificación para la autoevaluación para reunir información sobre la aplicación de la Convención en lo que respecta a los artículos relativos a la recuperación de activos, incluida información sobre la jurisprudencia en el plano nacional, tanto en los Estados requerentes como en los Estados requeridos.
10. El Grupo de trabajo acogió con beneplácito el estudio realizado por Eurojust sobre los obstáculos para la recuperación de activos, y sugirió que la Secretaría preparara un resumen para presentarlo a la Conferencia con fines de información y realizara un estudio análogo a escala mundial.
11. El Grupo de trabajo recomendó que la UNODC estudiara la forma de modificar la base de datos de los centros de coordinación para la recuperación de activos con miras a posibilitar que se conocieran con certeza los datos de contacto de personas de otras jurisdicciones.
12. Se alentó la creación de vínculos estrechos entre los centros de coordinación para la recuperación de activos y redes regionales de lucha contra la corrupción como la Red árabe de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad.
13. Se señaló que las redes mundiales y regionales podrían resultar útiles para suministrar a los profesionales información sobre las leyes, así como datos y jurisprudencia.
14. El Grupo de trabajo subrayó la importancia de la voluntad política para la recuperación de activos, y alentó a los Estados parte a que adoptaran un enfoque crítico de sus sistemas y procuraran eliminar los obstáculos para la recuperación de activos, en particular simplificando los procedimientos internos y reforzándolos para impedir su utilización indebida.

15. El Grupo de trabajo subrayó la importancia de prestar asistencia técnica en el ámbito de la asistencia judicial recíproca, incluso en la esfera de la recuperación de activos, a los funcionarios y profesionales a fin de capacitarlos para redactar solicitudes y responder a las que recibieran.

16. El Grupo de trabajo recomendó a la UNODC que procurara concertar más asociaciones y coordinar otras actividades de asistencia técnica en cuestiones relativas a la recuperación de activos con organizaciones y órganos pertinentes

17. El Grupo de trabajo subrayó la importancia de fortalecer la capacidad de los legisladores, los funcionarios de los órganos de represión, los jueces y los fiscales en lo que respecta a las cuestiones relativas a la recuperación de activos.

III. Organización de la reunión

A. Apertura de la reunión

18. El Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos celebró su tercera reunión en Viena los días 14 y 15 de mayo de 2009.

19. La reunión del Grupo de trabajo fue presidida por Cahyo R. Muzhar (Indonesia), en nombre del Presidente de la Conferencia. El Presidente recordó el mandato ambicioso encomendado al Grupo de trabajo por la Conferencia y las recomendaciones formuladas por éste en sus reuniones anteriores con respecto a la acumulación de conocimientos, la creación de confianza y la asistencia técnica.

20. El Secretario de la Conferencia reiteró el carácter innovador y sin precedentes de las disposiciones del capítulo V de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹, que suministraba a los Estados parte instrumentos para combatir la corrupción pero también planteaba varios problemas para aplicar plenamente la Convención. Subrayó las recomendaciones formuladas por el Grupo de trabajo en sus reuniones anteriores sobre la creación y difusión de conocimientos, el fomento de la confianza para facilitar la cooperación internacional y las cuestiones relacionadas con la asistencia técnica y la creación de capacidad. Subrayó los nexos entre la labor del actual Grupo de trabajo y los establecidos por la Conferencia para examinar la aplicación de ese instrumento y la asistencia técnica, respectivamente. En particular, destacó que los conocimientos eran decisivos para lograr la aplicación plena de la Convención, y señaló a la atención del Grupo de trabajo los progresos realizados a fin de crear una biblioteca jurídica, establecer un consorcio de gestión de conocimientos y preparar un programa informático para la autoevaluación general.

B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

21. El 14 de mayo, el Grupo de trabajo aprobó el programa siguiente.

1. Cuestiones de organización:

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, Núm. 42146

- a) Apertura de la reunión;
 - b) Aprobación del programa y organización de los trabajos.
2. Aplicación de las recomendaciones del Grupo de trabajo:
 - a) Acumulación de conocimientos;
 - b) Creación de confianza;
 - c) Asistencia técnica.
 3. Aprobación del informe del Grupo de trabajo sobre su reunión.

C. Asistencia

22. Asistieron a la reunión del Grupo de trabajo representantes de los siguientes Estados parte en la Convención: Angola, Argelia, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Benin, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Irán (Islámica República del), Israel, Jordania, Kenya, Kuwait, Malasia, Marruecos, México, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Túnez, Turquía, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de), Yemen, Zambia y Zimbabwe.
23. La Comunidad Europea, organización regional de integración económica que es Parte en la Convención, estuvo representada en la reunión.
24. Los siguientes Estados signatarios de la Convención estuvieron representados por observadores: Alemania, Andorra, Côte d'Ivoire, India, Irlanda, Japón, Liechtenstein, República Árabe Siria, República Checa, Singapur, Sudán, Suiza, Swazilandia y Tailandia.
25. Omán, Estado observador, también estuvo representado.
26. Palestina, entidad que tiene una misión de observación permanente ante las Naciones Unidas, también estuvo representada.
27. Estuvieron representados por observadores las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas, el instituto de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y el organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas siguientes: la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, el Instituto de Basilea sobre la Gobernanza y el Banco Mundial.
28. Estuvieron representadas por observadores las organizaciones intergubernamentales siguientes: la Oficina Europea de Policía (Europol), la Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana, Eurojust, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

29. También estuvo representada la Orden Soberana y Militar de Malta, que tiene una oficina de observación permanente en la Sede.

IV. Información sobre las iniciativas en curso

30. El Secretario de la Conferencia y los observadores del Banco Mundial, en su calidad de Director y Director Adjunto de la Secretaría mixta de la Iniciativa para la recuperación de activos robados StAR, presentaron información actualizada sobre la labor de la Iniciativa, lanzada en septiembre de 2007. Destacaron la importancia cada vez mayor de la recuperación de activos en el programa de acción internacional en los meses anteriores, que se reflejaba, en particular, en la inclusión de ese asunto en el Programa de Acción de Accra (A/63/539, anexo) dimanante del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado del 2 al 4 de septiembre de 2008 en Accra, en la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey (resolución 63/239 de la Asamblea, anexo), celebrada del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008 en Doha, y en el informe final de la reunión del Grupo de Trabajo del Grupo de los 20 sobre fortalecimiento de la cooperación internacional y promoción de la integridad en los mercados financieros, celebrada en marzo de 2009 en Londres. Los oradores informaron a los participantes sobre la labor realizada en relación con los tres elementos principales de la iniciativa StAR, a saber, la acumulación de conocimientos, la asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad y la asistencia preparatoria para la recuperación de activos.

31. Se informó al Grupo de trabajo de que 17 Estados habían formulado peticiones de asistencia técnica de diversa índole antes de su reunión, y de que el número de solicitudes había aumentado considerablemente. Con respecto al proceso de decisión sobre la participación de los países, se aclaró que la secretaria mixta de la Iniciativa StAR celebraría, al recibir una petición, consultas con el gobierno solicitante para elaborar un concepto de asistencia técnica. Ese concepto quedaría sometido a la aprobación del Comité de Gestión de la Iniciativa StAR, integrado por representantes de la UNODC y del Banco Mundial. Se subrayó que hasta la fecha no se había rechazado ninguna solicitud de asistencia, que no se rechazaría ninguna por razones prácticas y que no se impondrían condiciones para prestar esa asistencia en el marco de la Iniciativa StAR. En la fecha de la reunión se realizaban actividades de asistencia técnica en siete países y se celebraban consultas preparatorias con arreglo a las solicitudes correspondientes.

32. Los oradores agradecieron la labor de la Iniciativa StAR. Acogieron con beneplácito los progresos realizados para elaborar instrumentos prácticos y productos de conocimiento, y subrayaron la necesidad de enfoques flexibles y de ajustar la asistencia técnica a las necesidades de cada país. Se examinó la relación entre las actividades de la Iniciativa StAR y el mandato del Grupo de trabajo, y se subrayó que el programa de trabajo de la Iniciativa se había elaborado teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo. La Secretaría aclaró que la Iniciativa equivalía a un proyecto de asistencia técnica, y que era un mecanismo que utilizaba para cumplir los mandatos de la Conferencia y sus grupos de trabajo, ajustándose al llamamiento que habían reiterado los Estados Miembros a que la Secretaría

concertara asociaciones para intensificar la coordinación y evitar la superposición de actividades. Varios oradores subrayaron la importancia de concertar otras asociaciones y coordinar las actividades con distintas organizaciones y órganos internacionales que participaran en las labores correspondientes. Además, se subrayó importancia de asegurar que se celebraran consultas amplias con expertos de Estados de todas las regiones y todos los ordenamientos jurídicos, a fin de elaborar instrumentos prácticos.

V. Aplicación de las recomendaciones anteriores del Grupo de trabajo

A. Acumulación de conocimientos

33. Conforme a lo dispuesto en la resolución 2/3 de la Conferencia, el Grupo de trabajo examinó el tema 2 a) del programa, relativo a la acumulación de conocimientos en la esfera de la recuperación de activos. Los oradores subrayaron la importancia de adoptar un enfoque operativo, práctico y analítico para elaborar productos de conocimiento a fin de profundizar la comprensión y el cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre la recuperación de activos. Instaron al Grupo de trabajo a que examinara ese asunto para determinar y superar los obstáculos para la recuperación de activos.

34. Los oradores acogieron con beneplácito la información presentada en el documento de antecedentes preparado por la Secretaría en que se señalaban los diversos instrumentos y productos de conocimiento elaborados por la UNODC, incluso en el marco de la iniciativa StAR (CAC/COSP/WG.2/2009/2). Se subrayó que la recuperación de activos era un trámite largo y complejo en que había muchas etapas y procedimientos, y que se debían profundizar los conocimientos sobre todo sus aspectos. Los oradores acogieron con satisfacción la labor realizada para elaborar guías prácticas e instrumentos para los profesionales, incluido un manual de recuperación de activos y la adaptación a la recuperación de activos y los estudios sobre políticas del Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca. El consorcio de gestión de conocimientos y la biblioteca jurídica que estaba preparando la UNODC se consideraron acervos valiosos de datos e información analítica.

35. El observador del Banco Mundial presentó una ponencia sobre el volumen titulado “*Stolen Asset Recovery: a Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*”, que se había publicado recientemente en el marco de la Iniciativa StAR. En esa guía figuraban cuestiones de política generales relativas al decomiso sin que mediara condena y 36 conceptos básicos (de carácter jurídico, operativo y práctico) que debería abarcar todo mecanismo de decomiso de esa índole. En su redacción colaboró un equipo de profesionales especializados integrado por magistrados, fiscales y abogados de jurisdicciones de tradición romanista y anglosajona. El observador subrayó que en todo régimen de decomiso sin mediar condena se debía definir la relación entre un caso no sujeto a esa medida y una actuación penal, así como especificar los aspectos procesales y de presentación de pruebas y prever un mecanismo de gestión de los activos incautados.

36. Algunos oradores expresaron su agradecimiento por la preparación de la Guía y subrayaron que el decomiso de activos sin mediar condena era útil para los Estados que estudiaran la posibilidad de proceder en cumplimiento del apartado c) del párrafo 1 del artículo 54 de la Convención. Presentaron también sus experiencias con los mecanismos de decomiso sin mediar condena. Se subrayó que los Estados debían contar con los marcos jurídicos más amplios posibles a fin de disponer de toda la gama de instrumentos que les permitieran localizar y recuperar el producto de la corrupción. Se consideró igualmente indispensable adoptar todas las medidas necesarias para que los profesionales pudieran utilizar óptimamente los instrumentos jurídicos existentes. Varios oradores subrayaron que para elaborar legislación sobre el decomiso sin que mediara condena era importante estructurar con claridad una categoría de delitos suficientemente amplia a la que se aplicara ese tipo de decomiso. Otros oradores plantearon la cuestión de los plazos de prescripción y la no retroactividad, los cuales, según el respectivo ordenamiento jurídico, podían no aplicarse al decomiso sin mediar condena. Además, se hizo referencia a la permisibilidad de la negociación de cargos en los casos de decomiso que se tramitaban en determinados ordenamientos jurídicos internos.

37. Un representante de la Secretaría, actuando también como representante de la secretaría mixta de la Iniciativa StAR, presentó una ponencia sobre un estudio relativo a un marco mundial para la recuperación de activos, que se hallaba en preparación. Subrayó que la capacidad de realizar investigaciones financieras era reducida y que se debía asignar prioridad a armonizar las iniciativas de las instituciones encargadas de prevenir la transferencia del producto de la corrupción con las de los órganos de represión, y que se debían reforzar las relaciones de confianza entre los investigadores de delitos financieros.

38. El observador de Eurojust informó a los participantes sobre el enfoque de la recuperación de activos que aplicaba esa institución. Se observó que Eurojust apoyaba las investigaciones transfronterizas y el enjuiciamiento mediante la cooperación y coordinación entre los organismos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. Eurojust también había concertado asociaciones con los organismos nacionales de otros Estados y con entidades internacionales o regionales como Europol, la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRED). Eurojust había realizado un estudio sobre las cuestiones más importantes a nivel de la Unión Europea, sobre las principales disposiciones jurídicas y los obstáculos mayores para la recuperación de activos en las etapas de investigación y judiciales, así como sobre la restitución y disposición de esos activos. Los 27 Estados miembros de la Unión Europea habían contribuido a ese estudio. Conforme a sus resultados, los principales obstáculos para la recuperación de activos eran la prueba de su origen ilícito, el secreto bancario, el principio de *ne bis in idem*, la exigencias en materia de doble incriminación y, en general, los conflictos entre los ordenamientos jurídicos.

B. Creación de confianza

39. El Grupo de trabajo examinó el tema 2 b) del programa, relativo a la creación de confianza para asegurar el éxito de la recuperación de activos. Los contactos oficiales y oficiosos entre los Estados requirentes y los Estados requeridos en las

primeras etapas de un caso de recuperación de activos eran indispensables para comprender los distintos requisitos jurídicos que se impusieron y superar los primeros obstáculos. Se recordó que la designación de autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca era obligatoria con arreglo a la Convención y que era útil mantener contactos personales y un diálogo constructivo en todas las etapas del procedimiento de recuperación de activos. La falta de consultas en las primeras etapas de un caso determinaba con frecuencia que se produjeran demoras o no se realizaran los procedimientos necesarios. Los oradores subrayaron que las entidades de coordinación en materia de recuperación de activos debían estar integradas por funcionarios designados con experiencia técnica en la cooperación internacional, y hallarse en condiciones de ayudar a sus homólogas a tramitar eficazmente las solicitudes. Se destacó la importancia de realizar investigaciones exhaustivas y lograr la pronta participación de las instituciones financieras para ayudar a los organismos de represión.

40. El observador de la INTERPOL informó a los participantes sobre la creación de una base de datos de entidades coordinadoras para contribuir a la Iniciativa StAR. Esa base de datos recibía apoyo de la red de comunicaciones I-24/7 de la INTERPOL y de la Oficina de lucha contra la corrupción de esa Organización, que prestaba asistencia a los órganos de represión impartiendo capacitación y prestándoles apoyo táctico y estratégico. En la base de datos figuraba información sobre las entidades coordinadoras de 73 países, más de 60 de las cuales eran Estados parte en la Convención.

41. Los oradores acogieron con beneplácito la creación de la base de datos de la INTERPOL sobre entidades coordinadoras, y examinaron si se debía alentar a los Estados a que convinieran en difundir públicamente una parte de la información reunida en ella a fin de facilitar una cooperación rápida. Agradecieron la labor de la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden, y alentaron a que se establecieran redes análogas de profesionales en otras regiones.

42. Muchos oradores subrayaron que, por su complejidad, la labor de recuperación de activos debía realizarse en cooperación. La voluntad política era determinante para poner en marcha y tramitar los casos, intercambiar información, acelerar los procedimientos y cooperar con eficacia. La Secretaría de la Conferencia observó que los tres elementos importantes al examinar lo que se denominaba en general voluntad política eran los siguientes: el conocimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico de la contraparte, el respeto de las características específicas de las tradiciones, los marcos jurídicos respectivos, y la capacidad de cooperar en los casos de recuperación de activos, que se debía aumentar en los Estados requeridos y los Estados requirentes. Se subrayó que los Estados debían establecer marcos y mecanismos que les permitieran funcionar como Estados requirentes y también como Estados requeridos en los casos de recuperación de activos.

C. Asistencia técnica

43. El Grupo de Trabajo examinó el tema 2 c) del programa, relativo a la asistencia técnica. Los oradores se refirieron al elevado costo de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y en particular, a los de recuperación de activos, que

se debían a la necesidad de asistencia jurídica especializada y de intervenir en jurisdicciones extranjeras. Sin embargo, se subrayó que esos gastos se reducían mucho cuando los Estados establecían sistemas eficaces de investigación para apoyar al Estado que solicitaba asistencia judicial recíproca, especialmente simplificando y acelerando el trámite de las solicitudes. La aplicación plena y sistemática de la Convención podía reducir más esos costos o eliminarlos.

44. El Grupo de trabajo acogió con beneplácito las deliberaciones sobre la guía para el decomiso sin mediar condena, elaborada con el patrocinio de la Iniciativa StAR y expresó el deseo de que se impartiera a los Estados que lo solicitaran capacitación sobre esa guía y sobre el decomiso sin que mediara condena en general.

V. Aprobación del informe

45. El 15 de mayo de 2009, el Grupo de trabajo aprobó el informe sobre su reunión.
