



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

Distr. general
6 de julio de 2007
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos

Viena, 27 y 28 de agosto de 2007

Tema 2 del programa provisional*

**Cumplimiento del mandado relativo a la recuperación de activos
de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de
las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Soluciones innovadoras en materia de recuperación de activos

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. En los últimos años la cuestión de la recuperación de activos ha pasado rápidamente a ser uno de los principales temas del programa de los gobiernos y las organizaciones internacionales, despertando el interés de los responsables de las políticas y los profesionales del sector de todo el mundo. Esta evolución se debió tanto a los acontecimientos efectivamente registrados como a un cambio en los criterios y prioridades de carácter político. Concretamente, en los últimos años del decenio de 1980 comenzaron a producirse algunos casos de gran resonancia en los que los Estados, a menudo después de un cambio de régimen político, trataron de recuperar inmensas sumas que habían sido sustraídas de su tesorería por funcionarios de administraciones anteriores. El éxito de esos esfuerzos ha variado, debido en parte a las exigencias políticas y las implicaciones de los casos, y, en parte, al grado de la cooperación internacional recibida. Una de las consecuencias de esos casos ha sido que los expertos en cuestiones de desarrollo y en actividades contra la corrupción han tomado más conciencia de un problema que anteriormente se había subestimado. Aunque son todavía escasos los datos empíricos exactos, cabe suponer con bastante seguridad que hay en juego enormes cantidades de dinero. Se ha calculado incluso que algunos de los países más pobres del mundo podrían reembolsar íntegramente su deuda externa si tuvieran el control de los fondos robados de sus arcas públicas. Sin embargo, los reducidos presupuestos públicos, la

* CAC/COSP/WG.2/2007/1.



falta de financiación para las obras de infraestructura urgentemente necesarias y la limitada autonomía económica de los gobiernos de esos países no son sino las consecuencias inmediatas de dicho fenómeno. La desviación ilícita de fondos públicos también dificulta la realización de una gestión económica transparente y destruye la confianza en las instituciones gubernamentales y los sistemas financieros, tanto de los países desarrollados como de las naciones en desarrollo. El fortalecimiento de la cooperación para lograr la repatriación de activos ayuda a los países no sólo a recuperar riqueza sino también a desarrollar y reforzar las instituciones y a crear una confianza que es sumamente necesaria para prevenir esos casos en el futuro.

2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo, de 31 de octubre de 2003) abre nuevas posibilidades merced a una serie de disposiciones de carácter innovador, especialmente en su capítulo V. Al 8 de junio de 2007 había un total de 140 países signatarios de la Convención y 93 partes en ella. El constante aumento del número de Estados Parte a raíz de su rápida entrada en vigor tan sólo dos años después de haber quedado abierta a la firma demuestra a todas luces que la Convención sigue gozando de un fuerte apoyo y compromiso político entre los Estados Miembros. Ello permite sentirse optimista en lo que respecta a la adhesión universal al primer instrumento contra la corrupción, de ámbito verdaderamente mundial, y a su plena aplicación. La recuperación de activos se considera un principio fundamental de la Convención, en virtud de la cual los Estados Parte han convenido en prestarse la más amplia cooperación y asistencia posibles entre sí (artículo 51). En la Convención se hace hincapié en el establecimiento de mecanismos eficaces para prevenir el blanqueo del producto de las prácticas corruptas (artículo 14) y en la recuperación de los activos sustraídos mediante tales prácticas (artículos 51 a 59), la Convención y contiene disposiciones concretas sobre la recuperación de activos (artículo 53, relativo a las medidas para la recuperación directa de bienes). Una de las disposiciones más complejas que abordar durante el proceso de negociación era la restitución de activos (artículo 57), porque introducía el concepto de restitución de todos ellos. El capítulo V también está interconectado con otras partes de la Convención. Por ejemplo, las disposiciones sobre la prevención y detección de transferencias del producto del delito (capítulo V, artículo 52) complementan las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (capítulo IV, artículo 14), mientras que las disposiciones sobre la cooperación internacional para fines de decomiso (capítulo V, artículos 54 y 55) están estrechamente ligadas con las disposiciones generales sobre la cooperación internacional, especialmente la asistencia judicial recíproca (capítulo IV, artículos 43 a 50). En conjunto, esas disposiciones establecen un marco innovador y único en su género para la recuperación de activos, pero mucho dependerá de su aplicación efectiva por los Estados Parte.

3. Las Naciones Unidas se ocuparon por primera vez del asunto en 2000, cuando la Asamblea General aprobó la resolución 55/188, en la que instaba a los Estados Miembros a que impulsaran la cooperación por conducto del sistema de las Naciones Unidas en lo tocante a elaborar instrumentos que permitieran evitar y combatir la transferencia ilícita de fondos y a que se prestaran apoyo recíproco para la repatriación de los fondos transferidos ilícitamente. En virtud de esta resolución, la recuperación de activos pasó a ser una prioridad fundamental del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción establecido de conformidad con la resolución 55/61 de la Asamblea General, de 4 de diciembre

de 2000. En sus resoluciones 56/186, de 21 de diciembre de 2001, 57/244, de 20 de diciembre de 2002, 58/205, de 23 de diciembre de 2003, 59/242 de 22 de diciembre de 2004, 60/207, de 22 de diciembre de 2005 y 61/209, de 20 de diciembre de 2006, la Asamblea General reiteró su llamamiento para que se impulsara la cooperación subregional, regional e internacional, y pidió a la comunidad internacional que apoyara los esfuerzos para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito. En cumplimiento de la resolución 2001/13 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2001, el Secretario General presentó un estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito, especialmente los derivados de actos de corrupción (A/AC.261/12). El estudio se centraba en los fondos derivados de actos de corrupción y en las repercusiones de ésta en el progreso económico, social y político. Toda esa labor preliminar aportó una contribución importante a la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

4. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebró su período de sesiones inaugural en Amán, del 10 al 14 de diciembre de 2006. En su resolución 1/4, titulada “Establecimiento de un grupo de trabajo intergubernamental sobre recuperación de activos”, la Conferencia estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta a fin de que le prestara asistencia en el cumplimiento de su mandato relativo a la recuperación de activos, y decidió que el grupo cumpliera las funciones siguientes: a) prestar asistencia a la Conferencia en la acumulación de conocimientos; b) prestar asistencia a la Conferencia para alentar la cooperación entre las actuales iniciativas pertinentes y contribuir a la aplicación de las disposiciones conexas de la Convención; c) facilitar el intercambio de información entre los Estados mediante la determinación y difusión de buenas prácticas; d) fomentar la confianza y alentar la cooperación entre los Estados requirentes y los Estados requeridos, estrechando los vínculos entre las autoridades competentes pertinentes y los órganos de lucha contra la corrupción y los profesionales del sector, y sirviéndoles de foro; e) facilitar el intercambio de ideas entre los Estados en particular sobre los planes para proveer los conocimientos jurídicos y técnicos especializados que los Estados requirentes necesitasen a fin de aplicar los procedimientos jurídicos internacionales atinentes a la recuperación de activos, y f) prestar asistencia a la Conferencia en la determinación de las necesidades de creación de capacidad de los Estados Parte en el ámbito de la recuperación de activos. La Conferencia decidió que el grupo de trabajo se reuniera durante los períodos de sesiones de la propia Conferencia y que celebrara por lo menos una reunión entre períodos de sesiones, y 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 para preparar solicitudes de asistencia judicial recíproca en la esfera de la recuperación de activos y para responder a esas solicitudes.

5. La finalidad del presente documento de antecedentes es proporcionar al grupo de trabajo una reseña de las medidas adoptadas por la Secretaría para aplicar la resolución 1/4 de la Conferencia y ayudarla a encuadrar sus deliberaciones de forma que propicien el cumplimiento de su mandato.

II. Acumulación de conocimientos

6. La recuperación de activos es una esfera relativamente reciente de la cooperación y el derecho internacionales. Aunque está a menudo vinculada a las cuestiones generales de la prevención de la corrupción y la cooperación internacional en asuntos penales, en particular la asistencia judicial recíproca, muchos aspectos problemáticos de esa recuperación siguen estando en gran parte inexplorados. Algunas disposiciones de la Convención brindan nuevas oportunidades para la cooperación internacional. Se tienen escasos conocimientos acerca de la aplicación práctica de esas disposiciones o de las medidas necesarias para que sean plenamente operativas. Además, tal vez haya que perfeccionar los métodos que funcionan bien en la práctica jurídica cotidiana a fin de que produzcan los mismos resultados en los casos de corrupción en gran escala que comportan un enorme volumen de datos y pruebas complejos, y tienen consecuencias políticas de gran alcance. Dicho esto, los asuntos de recuperación de activos suelen de hecho tener algunas características comunes, a saber: en la mayoría de ellos la gestión entraña procedimientos judiciales complejos que exigen una cooperación simultánea en varias jurisdicciones, son largos y engorrosos y con frecuencia tienen importantes dimensiones políticas. Pese a estos elementos comunes, los profesionales a los que se pide que se ocupen de los procedimientos de recuperación de activos suelen carecer de experiencia en cuanto a la mejor manera de actuar para tener asegurado el éxito. Los funcionarios públicos responsables de las políticas en toda la comunidad internacional se enfrentan con la misma falta de información fiable acerca de la forma de poner en efecto las disposiciones sobre la recuperación de activos enunciadas en el capítulo V de la Convención.

7. Son escasos los datos empíricos y estadísticos disponibles sobre los activos robados y transferidos al exterior. Actualmente, nadie puede calcular con exactitud la verdadera dimensión de este problema de alcance mundial. Algunos estiman que, en el transcurso de los años, se han blanqueado y transferido al extranjero entre 20.000 millones y 40.000 millones de dólares de los EE.UU. adquiridos mediante la corrupción en gran escala registrada en los países en desarrollo¹; otros autores consideran que esa cantidad se transfiere al extranjero cada año². En un informe de la Unión Africana publicado en 2004 se calculaba que África había perdido 148.000 millones de dólares de los EE.UU. anualmente a causa de las prácticas corruptas, suma equivalente al 25% del producto interno bruto de África en conjunto³. Esas estimaciones se utilizan con frecuencia para poner de relieve el carácter urgente del problema, pero son contradictorias y carecen de coherencia

¹ La Declaración de Nyanga sobre la recuperación y repatriación de la riqueza de África ilegalmente adquirida y depositada en bancos extranjeros o invertida en el exterior fue firmada el 4 de marzo de 2001 por los representantes de Transparencia Internacional en Zimbabwe (puede consultarse en www.transparency.org).

² Raymond Baker *et al.*, "Dirty money and its global effects", International Policy Report, enero de 2003.

³ 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.

metodológica. Sin embargo, a nivel de los países se han realizado algunos trabajos interesantes acerca de la cuantía de los activos saqueados en casos concretos⁴.

8. Además, existen pocos conocimientos sobre los métodos de blanqueo de dinero utilizados en los casos de corrupción en gran escala, debido a su especificidad y a las diferencias fundamentales respecto de los rasgos generales del blanqueo de dinero a nivel mundial. Convendría saber más acerca de los efectos, tanto cuantitativos como cualitativos, de la desviación de activos sobre la economía, sobre todo en el caso de los países en desarrollo y los países con economía en transición, así como sobre el desarrollo sostenible. Aun cuando parece evidente que esas relaciones existen, los responsables de las políticas deben recurrir en alto grado a las estimaciones y al sentido común, a falta de información concreta.

9. La legislación que regula las numerosas medidas que comporta la recuperación de activos no está documentada en forma sistemática ni es accesible. Un “proceso cartográfico” del marco normativo aplicable a esa recuperación sería sumamente útil, pero tendría que planificarse cuidadosamente y utilizar las bases de datos y las compilaciones de información existentes. Los resultados podrían constituir un instrumento muy necesario para los profesionales del sector que tienen que tratar con diversas leyes y distintos ordenamientos jurídicos, pero que no están necesariamente especializados en la recuperación de activos; también sentarían las bases para una investigación comparativa sobre la legislación pertinente y contribuirían a identificar modelos útiles no sujetos a las limitaciones de los ordenamientos jurídicos nacionales, brindando pues una valiosa orientación para la plena aplicación de las disposiciones del capítulo V de la Convención.

10. Los conocimientos sobre las prácticas que han producido resultados satisfactorios son indispensables para planificar los casos futuros de recuperación de activos y para determinar las políticas y prácticas encaminadas a prestar asistencia a los Estados requirentes. Aunque los casos más notables se resolvieron antes de la entrada en vigor de la Convención, es fundamental hacer un análisis a fondo de esos casos ya que, por el momento, son la única fuente de enseñanzas. Para adquirir los conocimientos necesarios, la ONUDD coorganizó - junto con el Centro Internacional para la Recuperación de Activos del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza - en Balisea (Suiza) los días 15 y 16 de mayo de 2007, un seminario sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la recuperación de activos. Las actividades del seminario se centraron en un grupo de casos de gran resonancia referentes a esa recuperación recientemente resueltos, a saber, los de Ferdinand Marcos (Filipinas), Sani Abacha (Nigeria) y Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos (Perú). Con las aportaciones de los profesionales que tenían experiencia de primera mano en tales asuntos, tanto en los Estados requirentes como en los Estados requeridos, en el seminario se estudiaron los resultados de los procedimientos respectivos, los obstáculos con que se había tropezado y las enseñanzas extraídas, se analizó lo que podría haberse logrado si la Convención hubiera estado en vigor y fuera aplicada a esos casos. Los resultados del seminario fueron sumamente prometedores y confirmaron plenamente el enfoque metodológico utilizado. Hasta que se disponga de datos sobre nuevos casos, el único

⁴ Transparencia Internacional, *Global Corruption Report 2004* (Informe mundial sobre la corrupción, 2004), R. Hoddess *et al*, editores (Londres, Pluto, 2004); puede consultarse en: www.transparency.org/publications/gcr.

modo de aumentar los conocimientos sobre los múltiples problemas operativos de la recuperación de activos es hacerlo mediante un análisis comparativo, basándose en los casos en la situación existente antes y después de la entrada en vigor de la Convención. Cabe señalar asimismo que la recuperación de activos no se limita a los asuntos de corrupción en gran escala. En algunos países, cientos de casos de pequeña envergadura pueden producir los mismos efectos económicos combinados que un único caso de corrupción de alto nivel en otra jurisdicción. Sin embargo, los problemas con que se tropieza pueden ser diferentes en aspectos tales como el análisis de costos-beneficios y la financiación del procedimiento judicial correspondiente. Por consiguiente, debería prestarse atención a la cuestión de si los conocimientos adquiridos en la recuperación de los activos involucrados en la corrupción en gran escala pueden aplicarse a casos de menor alcance.

11. Otra esfera en la que es preciso acumular conocimientos es la referente a los requisitos para una recuperación exitosa de activos por parte de los Estados. Todos los protagonistas relevantes deberían llevar a cabo, como cuestión prioritaria, evaluaciones sistemáticas de las necesidades concretas existentes. Esas evaluaciones deberían abarcar tanto las necesidades a corto plazo (por ejemplo, las de asistencia judicial específica) y las necesidades normativas y de fomento de la capacidad a largo plazo, inclusive las relativas a una mayor cooperación entre distintos ordenamientos jurídicos. Sería probable que la utilización de instrumentos comunes para evaluar las necesidades y garantizar la concordancia y coherencia de esas actividades, y la compilación de dichas evaluaciones daría un panorama completo de las necesidades de los Estados requirentes y los Estados requeridos. Las iniciativas actuales y futuras de los protagonistas nacionales e internacionales podrían entonces vincularse con esas necesidades, formando una amplia matriz de necesidades e iniciativas que sentaría una sólida base para establecer prioridades e identificar las deficiencias en la acción mundial en materia de recuperación de activos. Ello crearía asimismo un punto de convergencia entre esta esfera prioritaria de la Conferencia y la otra prioridad, es decir, la asistencia técnica. Cabe recordar a este respecto que el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre asistencia técnica, establecido por la Conferencia de conformidad con la resolución 1/5, celebrará su primera reunión los días 1 y 2 de octubre de 2007.

III. Estímulo de la cooperación entre las iniciativas pertinentes

12. En respuesta al creciente interés mundial por la recuperación de activos, se han preparado o puesto en marcha varias iniciativas. Habida cuenta de la complejidad del problema y de la falta de conocimientos acumulados en esta esfera, el éxito de esas iniciativas dependerá de una cooperación eficaz y del rápido intercambio de experiencias y de conocimientos especializados. La matriz que se describe más arriba serviría como instrumento de cooperación y complementariedad. A este respecto, cabe recordar que uno de los elementos del mandato del grupo de trabajo es prestar asistencia a la Conferencia para alentar la cooperación entre esas iniciativas y servir de foro para el intercambio de información y la armonización de los esfuerzos. En consecuencia, debe atribuirse suma importancia a la puesta en práctica de formas innovadoras de cooperación.

13. La ONUDD y el Banco Mundial han puesto en marcha la Iniciativa conjunta para la recuperación de activos robados (StAR), que se examinó en un encuentro paralelo durante las reuniones anuales de primavera del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, celebradas el 14 de abril de 2007. Los representantes de países desarrollados y naciones en desarrollo y de los bancos multilaterales de desarrollo presentes en el encuentro apoyaron plenamente la Iniciativa. La ONUDD y el Banco Mundial crearán asociaciones con las naciones en desarrollo y con otros órganos, como, por ejemplo, los bancos regionales de desarrollo, el Grupo de los Ocho, el Fondo Monetario Internacional, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Suiza, para asegurar que los resultados de la Iniciativa se traduzcan en una actividad de carácter verdaderamente mundial. En su reunión celebrada en Potsdam (Alemania), el 19 de mayo de 2007, los Ministros de Finanzas del Grupo de los Ocho acogieron favorablemente la Iniciativa.

14. La Iniciativa (StAR) utiliza la Convención como base para su programa de trabajo, atribuyendo especial importancia a la ratificación y aplicación de ese instrumento. Se considera que la recuperación de activos es un reto tanto para los países desarrollados como para las naciones en desarrollo, y se estima que es necesario establecer una asociación mundial para combatir la transferencia del producto de la corrupción al exterior y facilitar la repatriación de los activos saqueados a los países de origen. En la Iniciativa StAR se hace un llamamiento para que se adopten medidas a fin de dismantelar las barreras que se oponen a la recuperación de activos, fortalecer los ordenamientos jurídicos y los sistemas financieros de los Estados requirentes, e incluir en el proceso a la sociedad civil y a los medios de información. Los programas de trabajo futuros incluirán actividades para persuadir a todas las jurisdicciones de que ratifiquen y apliquen la Convención, ayuden a los países en desarrollo a fomentar la capacidad para preparar solicitudes de asistencia judicial recíproca y establezcan asociaciones para el intercambio de información y de experiencia.

15. El Centro Internacional para la Recuperación de Activos, que entró en funcionamiento a principios de 2007, coopera estrechamente con la ONUDD. El 21 de marzo y el 14 de mayo, el Centro actuó como anfitrión de dos reuniones de donantes sobre la recuperación de activos a fin de intercambiar opiniones sobre las actividades actuales y futuras de éstos. El Centro y la ONUDD cooperaron asimismo en la organización del citado seminario sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la recuperación de activos, cuyos resultados se señalarán a la atención del grupo de trabajo.

16. En octubre de 2006, la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (establecida en abril de 2006) celebró en Beijing su primera conferencia anual y reunión general, a la que asistieron representantes de 137 Estados y de 12 organizaciones internacionales. En su declaración, la Conferencia acogió con satisfacción la mayor importancia que se atribuía en todo el mundo a esa recuperación y encomió las iniciativas puestas en marcha por los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil con vistas a aumentar la toma de conciencia y promover una mejor comprensión de este principio fundamental de la Convención. La conferencia de la Asociación invitó a la Conferencia de los Estados Parte en la Convención a que asignaran alta prioridad a la racionalización de las diversas

iniciativas sobre la recuperación de activos con miras a lograr la eficiencia y eficacia máximas, prestando especial atención a la urgente necesidad de aumentar los conocimientos y fortalecer la capacidad en este ámbito, especialmente en los países en desarrollo y los países con economía en transición.

17. El grupo de trabajo del Commonwealth sobre repatriación de bienes se creó en 2004 para aumentar al máximo la cooperación y la asistencia entre los gobiernos, así como para preparar un informe con recomendaciones concretas encaminadas a propiciar la adopción de medidas eficaces en esa esfera. El informe se presentó a la Reunión de Ministros de Justicia y altos funcionarios del Commonwealth, celebrada en Accra del 17 al 20 de octubre de 2005, y contenía recomendaciones específicas acerca de la legislación interna y las reformas institucionales en los países del Commonwealth. Del 23 al 25 de enero de 2007, la Secretaría del Commonwealth realizó un taller de capacitación en Abuja sobre la recuperación de activos y la cooperación internacional en las investigaciones sobre la lucha contra la corrupción.

18. El Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, establecido en 2003, presta asistencia a los profesionales de los países donantes en la labor para hacer frente a los retos planteados por la lucha contra la corrupción y sirve como plataforma para que los organismos asociados de Alemania, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia intercambien las enseñanzas aprendidas y faciliten la cooperación. El Centro, cuyo funcionamiento está a cargo del Instituto Chr. Michelsen de Bergen (Noruega), presta particular atención a la recuperación de activos y ha publicado, en relación con la Convención, una nota sobre la recuperación de bienes robados³.

19. Los Gobiernos de los 27 miembros de la Iniciativa del Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE contra la corrupción 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 2006 y 2007 la Iniciativa examinó los marcos establecidos en los países y respaldó el otorgamiento de facultades adecuadas de investigación y enjuiciamiento, así como la creación de instituciones idóneas en la región. También publicó dos informes: uno sobre la negación de un refugio seguro a las personas corruptas y al producto de la corrupción, y otro sobre la asistencia judicial recíproca, la extradición y la recuperación de activos.

20. Los Ministros de Justicia y del Interior de los Estados que integran el 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 los Jefes de Estado que participaron en la Cumbre de Isla del Mar, celebrada el 10 de junio de 2004, reiteraron la importancia de esa cuestión. Se convino en establecer equipos de respuesta acelerada y grupos de tareas para la coordinación de casos concretos y en realizar talleres regionales sobre la recuperación de activos en coordinación con organizaciones regionales e internacionales. Uno de esos talleres tuvo lugar en Nigeria, en 2005, para examinar las medidas prácticas que podían adoptarse a fin de ayudar a los países africanos a repatriar los bienes y activos robados. En 2005 el Grupo de los Ocho también finalizó un conjunto de prácticas óptimas en materia de administración de los activos decomisados o incautados. En la Cumbre celebrada en Heiligendamm (Alemania), del 6 al 8 de junio del 2007, el Grupo de los Ocho reiteró su firme compromiso de luchar contra la corrupción en todo el mundo mediante, entre otras cosas, el apoyo a la ratificación y aplicación de la Convención, la garantía de que

los países en desarrollo tuvieran acceso a los conocimientos técnicos necesarios sobre la recuperación de activos, y pudieran desarrollar tales conocimientos, la formulación de medidas para impedir que las personas tuvieran acceso al fruto de sus actividades criminales y la exhortación a los centros financieros a que aplicaran las normas más estrictas posibles de transparencia e intercambio de información en la lucha contra el blanqueo de dinero. El Grupo de los Ocho se comprometió a realizar talleres regionales posteriores sobre la recuperación de activos y a prestar mayor asistencia a los países en desarrollo para el fomento de su capacidad.

21. El Consejo de la Unión Europea decidió en 2007 que cada uno de sus Estados miembros estableciera o designara una oficina nacional para la recuperación de activos a fin de rastrear e identificar el producto de las actividades criminales y otros bienes relacionados con la delincuencia, así como de garantizar que esas oficinas cooperaran recíprocamente mediante el intercambio de información, tanto cuando ésta se solicitara como en forma espontánea. Dichas oficinas complementan la red interinstitucional Camden para la recuperación de activos, una red de profesionales de los sectores judicial y de cumplimiento de la ley especializados en la localización, embargo preventivo, incautación, decomiso y restitución de los activos ilícitos. Establecida en 2004 en La Haya por Alemania, Austria, Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido, la red tiene en la actualidad 45 miembros, de 39 países, Estados y jurisdicciones, y seis organizaciones internacionales.

22. Al preparar el segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte, la Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK) de Indonesia acogerá a un seminario regional sobre el tema “Puesta en vigor de normas internacionales contra el cohecho: la recuperación de activos y la asistencia judicial recíproca”, que se celebrará en Bali, del 5 al 7 de septiembre de 2007. El seminario abordará los retos jurídicos e institucionales que comportan la asistencia judicial recíproca y la recuperación de activos; las diversas vías para obtener asistencia judicial internacional; los retos que plantea la localización, embargo preventivo, decomiso y repatriación del producto de la corrupción en los Estados requirentes y requeridos; las enseñanzas extraídas de estudios monográficos, y las necesidades y prioridades de Asia y el Pacífico.

23. Entre los diversos análisis e iniciativas en materia de formación y fomento de la capacidad emprendidos o en fase de planificación por parte de organismos nacionales e internacionales, Alemania, con la asistencia del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza, realizó un análisis de las lagunas existentes en el proceso de aplicación de la Convención en Indonesia y cooperará con la OUNDD, el Centro Internacional para la Recuperación de Activos y el KPK en dicho seminario regional. Suiza ha prestado servicios de asesoramiento jurídico y financiado con honorarios jurídicos caso por caso. El Reino Unido financia a unidades de policía que se ocupan concretamente de combatir el cohecho y el blanqueo de dinero por parte de personas expuestas políticamente, y también ha costeado honorarios jurídicos en relación con asuntos de recuperación de activos. Los Estados Unidos de América tienen planes para facilitar, a título experimental, los servicios de un asesor a fin de ayudar a los Estados a determinar sus necesidades legislativas y de regulación, y de avanzar con respecto a los equipos de respuesta acelerada propuestos por el Grupo de los Ocho.

IV. Facilitación del intercambio de información entre los Estados mediante la determinación y difusión de buenas prácticas

24. Los cinco a diez próximos años revestirán una importancia crítica para lograr una comprensión a fondo de los efectos de la Convención y para determinar y analizar plenamente las buenas prácticas. Los asuntos resueltos durante ese período aportarán una serie extraordinaria de datos sobre la experiencia acerca de la forma en que la Convención está evolucionando en la práctica. Los profesionales y los profesores universitarios deberían conjugar sus fuerzas para asegurarse de que no se pierda esta oportunidad y de que la experiencia adquirida se convierta en un instrumento práctico para toda la comunidad internacional. Tomando el análisis comparativo de los anteriores casos como punto de partida, es preciso establecer un mecanismo abierto y activo para reunir sistemáticamente datos sobre la experiencia, y también debería iniciarse un análisis colectivo de las medidas que hayan dado resultados satisfactorios. Aunque cada caso está encuadrado en un contexto de circunstancias específicas, las buenas prácticas pueden servir de orientación para resolver muchos de los problemas con que se tropieza habitualmente en el ámbito de la recuperación de activos. Los beneficiarios de esas medidas comprenderán no sólo la comunidad de los profesionales del sector, los cuales recibirán información para una mejor gestión de los casos, sino también los responsables de las políticas, que podrán observar cómo funciona la nueva legislación y en qué forma pueden reforzarse sus efectos.

25. Los profesionales del sector de la recuperación de activos deben con frecuencia ocuparse de la gestión de casos con grandes presiones de tiempo y abordar complejas investigaciones de los hechos, las divergencias entre los distintos ordenamientos jurídicos y unas diferencias difíciles de superar entre algunas esferas de su propio ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, el derecho civil, el derecho penal y el derecho fiscal. Durante el actual debate ya se han identificado algunas cuestiones para debate referentes a las buenas prácticas: la notificación de actividades sospechosas; la revelación espontánea de información; la determinación de las personas políticamente expuestas; las normas aplicables al decomiso *in rem*; las posibilidades y los riesgos de las soluciones procesales a los problemas planteados por la carga de la prueba, los litigios civiles y el empleo de la información derivada del procedimiento penal en ellos, y viceversa; momento de emisión de una orden judicial restrictiva; el tratamiento de las demoras y la falta de comunicación; las conferencias sobre los asuntos y equipos de coordinación de éstos; las reclamaciones concurrentes, y las dimensiones políticas de los asuntos. Éstos no son sino algunos ejemplos de las numerosas cuestiones prácticas involucradas; la lista aumentará a medida que surjan nuevos casos en el marco de la Convención.

26. La Conferencia de los Estados Parte puede poner en marcha un proceso de aprendizaje colectivo inspirándose en los instrumentos ya existentes. De conformidad con la resolución 1/2 de la Conferencia, la Secretaría ha finalizado una lista de control para fines de autoevaluación como instrumento para facilitar la reunión de datos sobre la aplicación de la Convención (puede consultarse en línea en http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html). Esa lista se centra en la recuperación de activos tal como se aborda ésta en los artículos 52 a 55

y 57 de la Convención. Las listas de control de autoevaluación debidamente llenadas que devuelvan los Estados Parte proporcionarán información, entre otras cosas sobre las lagunas en el proceso de aplicación y las necesidades de asistencia técnica. Esa información se presentará a la Conferencia en su segundo período de sesiones y podría servir como punto de partida para los debates. Otro instrumento para el intercambio de conocimientos sería una red de autoridades centrales establecidas o designadas de conformidad con el artículo 46 de la Convención (párrafo 13). Como la asistencia judicial recíproca es una característica importante de muchos asuntos de recuperación de activos, esas autoridades podrían desempeñar una importante función en la reunión de información sobre ellos y sobre la experiencia adquirida. Hasta junio de 2007, 30 Estados Parte y un Estado signatario habían notificado al Secretario General los detalles relativos a las autoridades centrales que habían establecido o designado con ese fin.

27. El grupo de trabajo brinda además un foro para el intercambio de información sobre los asuntos o casos y para el análisis colectivo de las buenas prácticas. La asignación de cierto tiempo para las exposiciones sobre los asuntos y las cuestiones prácticas o jurídicas concretas contribuiría en forma significativa al logro de los resultados previstos por la Conferencia. Esas exposiciones proporcionarían los antecedentes jurídicos y técnicos necesarios para entablar un debate sobre las prácticas óptimas, y garantizarían la difusión de conocimientos sobre los casos actuales y la creación, con el tiempo, de una base colectiva para las deliberaciones. A este respecto, no puede exagerarse demasiado el valor de los talleres y los seminarios de expertos sobre la recuperación de activos, que se basan e inspiran en los casos resueltos y se esfuerzan en establecer prácticas óptimas.

V. Fomento de la confianza y estímulo de la cooperación entre los Estados requirentes y los Estados requeridos

28. Una cooperación eficaz, rápida y profesional entre las autoridades de distintas jurisdicciones es la piedra angular de todo caso exitoso de recuperación de activos. La buena disposición a cooperar con los homólogos de otras jurisdicciones aumenta a medida que lo hace la confianza que los asociados tienen en la profesionalidad de cada uno de ellos. Eso es especialmente importante cuando las autoridades van más allá de las normas jurídicas mínimas en busca de enfoques innovadores de la cooperación. Las consultas oficiosas antes de la presentación de una solicitud oficial han demostrado producir efectos positivos al asegurar, no sólo la corrección y la exhaustividad, sino también el cumplimiento de las normas exigidas, y previenen toda demora en las situaciones en que las presiones de tiempo son considerables. De manera análoga, los efectos se han intensificado cuando los Estados requeridos se han mostrado activos y revelado voluntariamente información sobre el movimiento sospechoso de activos a las autoridades de los Estados de los que presuntamente se desviaron los fondos. Estas prácticas se basan en un alto nivel de confianza mutua entre los respectivos sistemas.

29. La creación de confianza entre las autoridades de los Estados requirentes y los Estados requeridos es un factor indispensable de la recuperación de activos. Las autoridades establecidas o designadas a que se hace referencia en el artículo 46 de la Convención pueden contribuir a la asistencia judicial recíproca. La organización de reuniones de autoridades centrales a nivel regional o interregional puede ser una primera medida útil, que tal vez dé lugar a encuentros periódicos de esta naturaleza. La lista de expertos previstos en una propuesta de proyecto presentada por la ONUDD (que se describe en el párrafo 34 *infra*) podría incluir una red inicial de especialistas en recuperación de activos destinada a facilitar el diálogo con el sector privado. Los propios períodos de sesiones de la Conferencia y el grupo de trabajo constituyen de por sí foros especialmente adecuados para establecer asociaciones. Los Estados Parte deberían aprovechar esas reuniones para crear un clima de confianza y alentar las contribuciones de los expertos, quienes pueden incorporar después esta experiencia a su labor práctica. Como los Estados suelen carecer de un foro para debatir en forma directa y oficiosa los actuales asuntos en materia de recuperación, la Secretaría podría servir como plataforma neutral al respecto. La Secretaría está dispuesta a acoger y, si se solicita, participar en reuniones especiales de carácter bilateral o multijurisdiccional encaminadas a encontrar soluciones comunes.

VI. Cooperación internacional: el enfoque de doble vertiente

30. Teniendo presentes los problemas prácticos que plantea la recuperación de activos y la necesidad de dar prioridad a las actividades para prestar asistencia en ese ámbito, la Conferencia de los Estados Parte llegó a un acuerdo sobre un enfoque de doble vertiente.

31. El éxito a largo plazo de las actividades de recuperación de activos dependerá de la capacidad de los sistemas de justicia y de sus dotes e idoneidad para cooperar en forma eficaz. Los sistemas de justicia penal de los Estados requirentes revisten una importancia fundamental, como también la tienen las políticas de prevención transparentes y eficaces de estos Estados y de los centros financieros. Además, será indispensable aumentar los conocimientos especializados en la esfera que se examina, con el apoyo de una amplia alianza de profesionales, círculos académicos y miembros de la judicatura. Los sistemas de gobernanza y de justicia son elementos que han sido objeto de considerable interés en la comunidad de desarrollo durante el último decenio. Será necesario concentrar esas actividades y asignarles prioridad en el ámbito de la recuperación de activos.

32. Al tiempo que se actúa para abordar las necesidades a largo plazo, no debe desatenderse la urgente necesidad de asistencia a corto plazo. A breve plazo la cuestión fundamental la constituirán los conocimientos especializados. Será indispensable prestar asistencia judicial por períodos de corta duración en los casos que estén en curso o en vías de planificación. También será menester utilizar los instrumentos ya existentes y elaborar propuestas innovadoras acerca de la forma de ayudar a los Estados a satisfacer sus necesidades de corto plazo.

A. Facilitación del intercambio de ideas entre los Estados sobre la restitución expedita de activos

33. La falta de conocimientos especializados y de recursos es uno de los principales factores que obstaculizan la recuperación exitosa de activos (A/AC.261/12). Los gobiernos que tratan de recuperar activos no suelen estar bien preparados para seguir los procedimientos de gran envergadura con que se enfrentan. Como muchas veces los funcionarios públicos no tienen experiencia con tales casos, los gobiernos necesitan disponer de unos conocimientos altamente especializados. Los abogados especializados en la materia son el recurso más valioso, aunque también pueden ser necesarios los contadores forenses, los expertos en investigaciones y los traductores. Ese tipo de conocimientos especializados se encuentra normalmente en el sector privado y es sumamente costoso. Aunque las personas corruptas están dispuestas a pagar enormes sumas utilizando los fondos mismos sustraídos de la tesorería nacional, los gobiernos tal vez no puedan costear los mejores conocimientos especializados posibles e incluso pueden dudar en tratar de recuperar los activos a causa de los altos costos involucrados. Con todo, la contratación de los servicios de un experto puede ser una inversión que valga la pena hacer habida cuenta de los beneficios que producirá una recuperación de activos que produzca resultados satisfactorios, especialmente cuando el valor de los bienes robados asciende a miles de millones de dólares. Cuando se basa en un análisis adecuado de riesgos-beneficios, la recuperación de activos puede ser una actividad sumamente rentable.

34. Para resolver este problema, la ONUDD ha elaborado una propuesta de proyecto de asistencia judicial a corto plazo en los asuntos de recuperación de activos. El núcleo del proyecto lo constituye una lista de expertos que poseen una experiencia demostrada en las esferas relevantes para la recuperación de activos de varios ordenamientos jurídicos. El conjunto de conocimientos especializados que representa esa lista se pondrá a disposición de los Estados requirentes, que, como primera medida, podrán contratar por cuenta propia los servicios de esos expertos. En un segundo nivel, el proyecto comporta el establecimiento de una estructura que permita el acceso regular a conocimientos especializados sobre esa recuperación con el objetivo de proporcionar a los gobiernos, tras un examen a fondo de las necesidades del caso de que se trate, los conocimientos especializados necesarios, caso por caso, en estrecha cooperación con los expertos enumerados en la lista. Un comité de dirección examinará los asuntos para determinar su elegibilidad, asesorar a la Secretaría acerca de la selección de expertos y supervisar la ejecución del proyecto. La Secretaría tendrá la responsabilidad de preparar documentación para su presentación al comité de dirección, como, por ejemplo, los documentos presentados sobre los casos y su evaluación. Se prepararán informes financieros y sustantivos provisionales, los cuales se presentarán al comité y al grupo de trabajo. La evaluación final se someterá a la consideración de la Conferencia de los Estados Parte. Al prestar asistencia judicial a corto plazo, dar ejemplos positivos y fomentar el espíritu de liderazgo en los Estados requirentes, el proyecto quedará vinculado con las actividades de fomento de la capacidad a largo plazo.

35. Es probable que la matriz de necesidades e iniciativas mencionada más arriba permita determinar también otras necesidades a corto plazo. Toda solución eficaz de estos problemas tendrá que basarse en los instrumentos ya existentes, como el programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca y el sistema de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, un software para luchar contra el blanqueo de dinero elaborado por la ONUDD para las dependencias de inteligencia financiera. Teniendo presente el éxito de las actividades de mentores en otras esferas, los especialistas en enjuiciamiento y en cumplimiento de la ley podrían actuar como mentores para atender las necesidades a corto plazo más urgentes en ciertas fases de los procedimientos de recuperación de activos.

B. Prestación de asistencia a la Conferencia en la determinación de las necesidades de fomento de la capacidad, incluidas las necesidades a largo plazo

36. Aunque las necesidades a largo plazo difieren mucho entre los Estados requeridos y los Estados que habitualmente requieren la recuperación de activos, es importante tener presente que un Estado requerido puede fácilmente pasar a ser un Estado requirente y que todo Estado puede ser ambos a la vez. Por consiguiente, es conveniente que todos ellos estén debidamente preparados para ambas situaciones.

37. En definitiva, la clave para prevenir la sustracción de activos y lograr una recuperación exitosa de ellos radica en un sistema de justicia penal eficaz y transparente. La creación de un sistema de esa índole -comprendidas las reformas judiciales que sean necesarias- es una actividad compleja a largo plazo que exige unas inversiones amplias y sostenidas en recursos humanos y financieros. Además, las medidas para la recuperación de activos no pueden considerarse en forma independiente de los regímenes generales para prevenir la corrupción y las formas conexas de delincuencia. En cuanto a los aspectos legislativos, será necesario evaluar los marcos jurídico y procesal a fin de aplicar plenamente la Convención. También se planteará inevitablemente la necesidad de establecer o reforzar las instituciones (por ejemplo, unos organismos de investigación profesionalmente competentes y eficaces). Para aplicar debidamente las leyes y hacer plenamente operativas las instituciones, son fundamentales un desarrollo y un mejoramiento constante de los conocimientos y aptitudes por medio de programas de formación y educación, los cuales deberán organizarse para la policía, los fiscales, los jueces y los magistrados.

38. El éxito de un asunto de recuperación de activos depende en gran medida de la eficacia de la asistencia judicial recíproca. Entre las múltiples medidas operacionales que entraña la recuperación, las solicitudes de asistencia judicial recíproca son las más sensibles a diferencias entre los ordenamientos jurídicos, las presiones de tiempo y las deficiencias en la comunicación. El aumento de la capacidad institucional para preparar y responder con prontitud y en forma satisfactoria a tales solicitudes es una actividad compleja que entraña no sólo examinar los tratados y la legislación nacional pertinentes, sino también fortalecer las instituciones responsables y capacitar a su personal.

39. El reto para los Estados requeridos es localizar y encontrar los activos de origen ilícito y establecer estructuras transparentes para su repatriación a los países de origen. A estos efectos, tal vez estos Estados requeridos tengan que ajustar su legislación bancaria, sus requisitos probatorios y procesales o la legislación sobre la localización y embargo preventivo de los activos. Aunque, como mínimo, las leyes y procedimientos tienen que ajustarse a las disposiciones de la Convención, los procedimientos y soluciones innovadoras que superen esos estándares pueden permitir a los Estados ayudar a sus países asociados y simplificar los procedimientos. Deberá fomentarse una cultura común en lo que respecta a los activos que se seleccionará como objetivo de la acción. Los Estados requeridos deberían establecer procedimientos para notificar espontáneamente los activos que despierten sospechas al detectarlos. Estos Estados pueden necesitar también programas de formación y fomento de la capacidad para la investigación y localización de activos, la emisión de órdenes de interdicto, embargo preventivo o decomiso y la facilitación de la recuperación directa de bienes.

40. Tomando la citada matriz de necesidades e iniciativas como punto de partida, la comunidad de donantes debe establecer un orden de prioridad para sus actividades. Las necesidades a plazo corto y largo deberán integrarse en una estrategia equilibrada, y habrá que sincronizar y armonizar los esfuerzos a partir de las estructuras y asociaciones ya existentes.

VII. Cuestiones para su examen a fondo y la ulterior adopción de medidas

41. Tal vez el Grupo de Trabajo desee recomendar a la Conferencia de los Estados Parte que elabore una matriz de las necesidades e iniciativas concretas de los Estados requirentes y los Estados requeridos. El grupo de trabajo también debería determinar la forma de acumular conocimientos sobre la base de la información empírica, la legislación, los tratados y los instrumentos internacionales, y mediante el análisis de las prácticas de la experiencia anterior que han producido resultados satisfactorios. Como los recursos serán limitados, tal vez el grupo de trabajo desee considerar la posibilidad de establecer un orden de prioridad, identificar posibles organizaciones asociadas y brindar orientación a la Secretaría.

42. En vista de los problemas y complejidades inherentes en la recuperación de activos, quizá el grupo de trabajo desee estudiar la mejor forma de coordinar las iniciativas ya existentes, incluso con el fin de integrarlas en la Conferencia de los Estados Parte. Debería alentarse la activa participación de los representantes de esas iniciativas. Tal vez el grupo de trabajo desee examinar esta cuestión en relación con el mandato de asegurar la coordinación encomendado a la Secretaría.

43. Tal vez el grupo de trabajo desee determinar las metodologías y los medios prácticos para el intercambio de experiencia y la difusión de prácticas óptimas en materia de recuperación de activos. Quizás quiera también estudiar, entre otras cosas, la forma de utilizar la información de la lista de control de autoevaluación y de la red eventual de autoridades centrales para fines de asistencia judicial recíproca, así como la cuestión de cómo iniciar un debate sustantivo sobre los casos de recuperación de activos en el contexto de las decisiones de la Conferencia.

44. Teniendo presente la importancia de la confianza mutua entre las autoridades homólogas de distintas jurisdicciones, tal vez el grupo de trabajo desee examinar la forma de establecer foros y redes entre esas autoridades. Además, quizá desee analizar el papel de la Secretaría como órgano de facilitación de las reuniones bilaterales o multilaterales, cuando ello se solicite. Tal vez el grupo de trabajo quiera hacer especial hincapié en las medidas encaminadas a aumentar la eficiencia y eficacia de la asistencia judicial recíproca.

45. El grupo de trabajo debería seguir basándose en el enfoque de doble vertiente para atender las necesidades de asistencia técnica. Tal vez desee examinar el papel de la Secretaría en la coordinación y armonización de los esfuerzos a ese respecto. Quizá el grupo de trabajo quiera tomar conocimiento de la propuesta de proyecto elaborada por la ONUDD encaminada a prestar asistencia judicial a corto plazo y a alentar las contribuciones voluntarias de los Estados Parte al proyecto. Tal vez desee también estudiar e identificar posibles medios adicionales para la prestación de asistencia a corto plazo.

46. Quizá el grupo de trabajo desee indicar la forma en que la Conferencia de los Estados Parte puede evaluar las necesidades de asistencia a largo plazo y establecer un orden de prioridad al respecto.
