



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

Distr. general
16 de noviembre de 2006
Español
Original: inglés

Primer período de sesiones
Ammán, 10 a 14 de diciembre de 2006
Tema 2 del programa provisional*

**Examen de los medios y arbitrios para alcanzar los objetivos
de la Conferencia de los Estados Parte de conformidad con lo
dispuesto en los párrafos 1 y 4 a 7 del artículo 63 de la
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Recuperación de activos

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. La recuperación de activos representa un terreno nuevo y complejo en materia de cooperación internacional. Los intentos de rastrear y repatriar al país de origen la riqueza exportada ilícitamente han resultado difíciles, y a veces pueden incluso dar lugar a fricciones entre los gobiernos.

2. Las Naciones Unidas se ocuparon por primera vez del asunto en diciembre de 2000, cuando la Asamblea General aprobó la resolución 55/188, en la que instó a los Estados Miembros a que impulsaran la cooperación internacional por conducto del sistema de las Naciones Unidas en lo que respectaba a elaborar instrumentos que permitiesen evitar y combatir la transferencia ilícita de fondos y repatriar a sus países de origen los fondos transferidos ilícitamente. En virtud de esta resolución, la recuperación de activos pasó a ser prioridad esencial del Comité especial encargado de negociar una Convención contra la corrupción. A fin de concretar los principales obstáculos existentes en materia de repatriación de los fondos transferidos ilícitamente y estudiar formas de ayudar a los Estados Miembros, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reunió en marzo de 2001 un grupo de expertos con experiencia práctica y académica en la materia. Se le pidió que considerara los problemas referentes a la transferencia ilícita de fondos, su rastreo e identificación, y la labor y procedimientos necesarios para restituirlos a los países de origen. Se le solicitó también que aconsejara a las Naciones Unidas una posible línea de acción para responder a las peticiones de asistencia técnica en ese terreno. En su resolución 2001/13 de 24 de julio de 2001, el Consejo Económico y

* CAC/COSP/2006/1.



Social pidió al Secretario General que preparase para el mencionado Comité especial un estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito. En el estudio (A/AC.261/12) se prestaba particular atención a los fondos derivados de actos de corrupción y a las repercusiones de ésta en el progreso económico, social y político, sobre todo en los países en desarrollo. En él se presentaban, además, ideas innovadoras acerca de los medios apropiados para posibilitar el acceso de los Estados afectados a información sobre el paradero de los fondos que les pertenecieran con miras a recuperarlos. Se señalaba que se trataba de sumas considerables y se destacaban las penurias económicas de países que no podían recuperar los activos en cuestión.

3. Toda esta labor preliminar facilitó las negociaciones sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo), que hace hincapié en unos mecanismos eficaces para prevenir el blanqueo del producto de prácticas corruptas (artículo 14) y en la recuperación de activos (capítulo V). El capítulo V innova en la materia al declarar que la restitución de activos es un principio fundamental de la Convención e imponer a los Estados Parte el deber de prestarse la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto (artículo 51). Las disposiciones siguientes especifican de qué manera han de prestarse la asistencia y la cooperación.

II. Por qué es difícil recuperar los activos obtenidos ilícitamente

4. Los problemas de orden práctico para recuperar los activos obtenidos ilícitamente son diversos, entre ellos figuran las deficiencias en la prevención y control del blanqueo de dinero, los resquicios que dejan los marcos jurídicos y la falta de conocimientos especializados, capacidad y recursos para rastrear, embargar y decomisar los activos tanto a nivel nacional como internacional. También es un obstáculo la diversidad de enfoques adoptados por los distintos sistemas jurídicos. Los países que procuran recuperar activos suelen toparse con graves dificultades para obtener órdenes de embargo y decomiso que puedan servir de base suficiente para una solicitud internacional, lo mismo que para lograr que las sentencias correspondientes se hagan cumplir. Incluso si se obtienen las órdenes y las sentencias se cumplen, pueden no llegar a satisfacer de todos modos los exigentes requisitos probatorios y procesales que prescriben las leyes de los países desarrollados, donde más suelen ocultarse los productos de delito importantes. La mayoría de los ordenamientos jurídicos no permite el decomiso y restitución de activos salvo al apoyo de una condena o de algún otro procedimiento que establezca, con arreglo a un criterio de prueba en materia penal, que se han cometido delitos y que los activos solicitados son su producto. Cuando este producto se mezcla con otros activos o con el producto de otros delitos pueden darse situaciones en que más de un Estado trate de recuperar los mismos activos.

5. Si bien la recuperación de activos es una tarea costosa incluso para los países desarrollados, los países en desarrollo resultan aún más perjudicados, pues carecen de los sólidos conocimientos especializados y de los recursos financieros necesarios para lograrla. Incluso cuando es posible allegar recursos y asignarlos a tal fin, la tentativa de recuperación puede fracasar porque las autoridades nacionales carezcan de pericia y capacidad profesional para investigar y enjuiciar con acierto el delito

determinante y el blanqueo del producto de la corrupción, o para cooperar con los Estados a los que presuntamente han sido transferidos los activos.

III. Necesidad de una coordinación eficaz de las iniciativas de recuperación de activos

6. Muchos organismos internacionales, regionales y nacionales han instituido programas especiales para la recuperación de activos, y se proponen más iniciativas innovadoras. La entrada en vigor de la Convención brinda una oportunidad singular de abordar el problema de manera integral. Las partes han acogido favorablemente la aspiración a coordinar las iniciativas existentes. Esta coordinación se considera indispensable para garantizar el aprovechamiento racional de los recursos disponibles y evitar duplicaciones. Especialmente en lo que toca a la asistencia técnica, la coordinación y unos canales de comunicación abiertos resultarán decisivos para la evaluación precisa de las necesidades y la coherencia de la ayuda prestada.

IV. Iniciativas actuales

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

7. En 2002, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) publicó un estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito, en especial de los derivados de actos de corrupción (A/AC.261/12). En él se examinaban los problemas relativos a prevenir y combatir la corrupción y la transferencia de activos de origen ilícito, particularmente en casos de corrupción en gran escala. Se exponían en detalle los obstáculos concretos que afrontaban los países que procuraban recuperar activos, en particular los problemas de índole probatoria y procesal, las dificultades producidas por el blanqueo u ocultamiento de los activos o de su origen delictivo, y la posible renuencia de otros Estados a restituirlos a un nuevo gobierno por dudar de su estabilidad o de que se mantuviera él mismo libre de corrupción. En el estudio se trataban igualmente los problemas posteriores a la recuperación de activos, incluidas las reclamaciones concurrentes de países y el problema de identificar a las distintas víctimas o partes con derecho a los activos en el caso de su recuperación.

8. La ONUDD ha elaborado varios documentos como ayuda a los países para aplicar la Convención, con orientaciones para cumplir las disposiciones atinentes a la recuperación de activos. Estos documentos son la Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹, el proyecto de guía técnica sobre la aplicación de la Convención y el proyecto de manual de lucha contra la corrupción para investigadores y fiscales.

¹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.IV.16.

9. En diciembre de 2004, la ONUDD inició un proyecto de recuperación de activos en Kenya y Nigeria. Se efectuaron análisis a fondo de los regímenes reguladores de ambos países y de los obstáculos jurídicos y técnicos a la recuperación de activos en los planos nacional e internacional. Sobre la base de los resultados, los expertos recomendaron medidas legislativas y de otra índole para impedir la salida de activos de esos países y recuperar los que posiblemente ya hubieran sido llevados al extranjero.

Grupo de los Ocho

10. En su reunión en la ciudad de Washington el 11 de mayo de 2004, los Ministros de Justicia y de Interior de los países del Grupo de los Ocho convinieron en tomar medidas para promover la recuperación de activos sobre la base de los mandatos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a saber:

a) Se habrían de crear equipos de respuesta acelerada integrados por expertos en asistencia judicial recíproca en cuestiones de decomiso que se movilizarían a petición de los Estados víctimas;

b) Se fomentaría la coordinación de la recuperación de activos estableciendo grupos coordinadores especiales para casos concretos que ayudaran a tramitar las respuestas a las solicitudes de asistencia judicial recíproca y decomiso;

c) Se realizarían a nivel regional cursos prácticos de recuperación de activos según procediese y en coordinación con las organizaciones regionales e internacionales existentes, incluida la ONUDD.

11. Además, los ministros acordaron velar por que los ocho Estados componentes del Grupo adoptaran leyes y procedimientos para detectar, recuperar y restituir los productos de la corrupción. En la cumbre de Sea Island, celebrada el 10 de junio de 2004, los Jefes de Estado del Grupo expresaron su apoyo a los compromisos asumidos en la reunión de sus Ministros de Justicia y de Interior.

12. En diciembre de 2005, el Grupo de los Ocho organizó un curso práctico sobre recuperación de activos en Nigeria en el que se debatieron medidas prácticas para ayudar a los países de África a repatriar activos robados.

13. En la cumbre de San Petersburgo, el 16 de julio de 2006, los dirigentes de los países del Grupo se comprometieron a cooperar con todos los centros financieros internacionales y el sector privado para negar refugio a los culpables de corrupción de alto nivel que adquiriesen activos ilícitamente. En ese contexto, se exhortaría a todos los centros financieros a que asumieran y aplicaran la normativa internacional más exigente en materia de transparencia e intercambio de información. El Grupo de los Ocho recalzó, además, su firme voluntad de ayudar a prevenir la corrupción y de fomentar la correspondiente capacidad.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

14. Las partes en el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales², aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el 21 de noviembre de 1997, han adquirido experiencia en materia de recuperación de activos tras dar efecto en su legislación interna al párrafo 3 del artículo 3, relativo a incautación y decomiso. El Grupo de Trabajo sobre soborno en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE supervisa la aplicación de esas leyes y de las políticas y prácticas de las partes en cuanto a las solicitudes de incautación y decomiso recibidas de jurisdicciones extranjeras.

15. La Red sobre Gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sirve de foro intergubernamental en el que los donantes internacionales procuran mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, aprobada en 2005, establece un plan práctico para que los donantes ayuden a mejorar la calidad y los efectos positivos de la asistencia al desarrollo. Dentro de este marco, los donantes se han comprometido a apoyar aún más las medidas de lucha contra la corrupción adoptadas por los países en desarrollo, armonizando sus esfuerzos con las iniciativas impulsadas por los distintos países y promoviendo la identificación local con las reformas para hacer frente a la corrupción. Los programas de los países en desarrollo para robustecer sus sistemas de contratación pública y gestión financiera son objeto de especial atención. Un tema común en la labor de los donantes para combatir la corrupción es la coherencia de las políticas: cuidar de que las encaminadas a lograr determinado objetivo, como la recuperación de los activos desviados de las metas de desarrollo, no se vean socavadas por otras, como la del secreto bancario. Una estrategia coherente de los donantes pasa por la ratificación y aplicación de acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

16. El documento de política sobre la lucha contra la corrupción de la Red sobre Gobernanza del CAD, de 22 de septiembre de 2006, dispone que este Comité debe apoyar los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para promover la ratificación de la Convención contra la Corrupción por sus propios miembros y los demás Estados pertenecientes a las Naciones Unidas y alienta a sus miembros a integrar sus iniciativas conjuntas anticorrupción con otras medidas en curso para supervisar y aplicar la Convención sobre el terreno. Según el documento, el CAD debe incitar a sus miembros a apoyar decididamente las propuestas sobre un mecanismo para la recuperación de los activos robados, que se formularán en el primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Secretaría del Commonwealth

17. En la Declaración de Aso Rock sobre el Desarrollo y la Democracia: Alianza para la Paz y la Prosperidad, aprobada en la cumbre de Abuja en diciembre de 2003, los jefes de gobierno de los países del Commonwealth prometieron cooperación y

² *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.III.B.18).

asistencia máximas entre sus gobiernos para recuperar los activos de origen ilícito y restituirlos a sus países de origen. A tal fin, se creó el Grupo de Trabajo sobre Repatriación de Activos, encargado de examinar la cuestión de la recuperación de activos de origen ilícito y su restitución a los países de origen, con especial atención a maximizar la cooperación y asistencia entre los gobiernos, y de preparar un informe con recomendaciones concretas para la promoción de un trabajo eficaz en ese terreno. La ONUDD fue invitada a participar como observadora en las reuniones del Grupo. Éste se reunió por vez primera en Londres, del 14 al 16 de junio de 2004, para examinar las cuestiones relativas a la apropiación indebida de activos, su decomiso por acción legal, el movimiento de fondos, el rastreo y tráfico de activos, la asistencia recíproca, el embargo y restitución de activos y la aplicación del Plan de Harare, compromiso acordado por los ministros de justicia de los países del Commonwealth para la prestación de asistencia judicial recíproca en asuntos penales. En la Reunión de Ministros de Justicia y Altos Funcionarios del Commonwealth, celebrada en Accra del 17 al 20 de octubre de 2005, el Grupo de Trabajo presentó un informe con recomendaciones concretas para la promoción de medidas eficaces de repatriación de activos. La Secretaría del Commonwealth también ha venido elaborando un modelo de disposiciones legislativas sobre la recuperación por vía legal de activos provenientes de delito, incluidos los bienes de terroristas.

Grupo del Banco Mundial

18. Para el Banco Mundial, la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción son fundamentales en su misión de aliviar la pobreza. Las actividades anticorrupción del Grupo del Banco Mundial giran principalmente en torno a la integridad interna de las organizaciones, la minimización de la corrupción en los proyectos financiados por el Banco y la asistencia a los países para mejorar la gobernanza y poner coto a la corrupción. En su nueva estrategia para intensificar su labor de gobernanza y lucha contra la corrupción, establecida el 6 de septiembre de 2006, el Banco Mundial apoya la aplicación de instrumentos internacionales clave como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Prevé, entre otras cosas, ayudar a acrecentar la capacidad de los países de rastrear, embargar y decomisar el producto derivado de conductas corruptas, incluso mediante la prestación de asistencia técnica para la recuperación de activos.

Otras organizaciones que se ocupan del blanqueo de dinero

19. Existe una serie de organizaciones dedicadas a combatir el blanqueo de dinero. Su labor, aunque no suficiente, es de interés directo para las actividades de recuperación de activos. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales es la más destacada. Sus “Cuarenta más nueve” recomendaciones, revisadas por última vez en 2003, ofrecen un conjunto detallado de medidas para combatir el blanqueo de dinero. De conformidad con la Recomendación 6, en el caso de las personas políticamente expuestas, las instituciones financieras, amén de sus medidas normales de debida diligencia, debieran aplicar las siguientes:

a) Sistemas de gestión de riesgo adecuados para determinar si el cliente es una persona políticamente expuesta;

- b) Aprobación de las instancias directivas superiores para entablar relaciones de negocios con esos clientes;
- c) Precauciones razonables para determinar el origen de la riqueza y de los fondos;
- d) Supervisión intensiva y constante de esas relaciones de negocios.

20. Otras organizaciones que luchan activamente contra el blanqueo de dinero son el Grupo Egmont, el Consejo de Cooperación Aduanera, también llamado Organización Mundial de Aduanas, y organismos regionales como el Grupo de Asia y el Pacífico sobre blanqueo de dinero, el Grupo de Acción Financiera del Caribe, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos, el Grupo contra el blanqueo de dinero de África oriental y meridional y el Comité Especial de Expertos sobre evaluación de medidas contra el blanqueo de dinero, del Consejo de Europa.

Centro Internacional para la Recuperación de Activos

21. El Centro Internacional para la Recuperación de Activos, forma parte del Instituto de Basilea para la Gobernanza, organismo sin fines de lucro asociado a la Universidad de Basilea (Suiza). Fue establecido en julio de 2006 e iniciará sus operaciones en 2007. El cometido del Centro es impartir capacitación a funcionarios de los países en desarrollo y equiparlos con herramientas de tecnología de la información eficaces. Coadyuvará a la recuperación de activos con consultas de seguimiento a cargo de expertos en el tema y un centro de conocimientos en línea. El Centro planea, además, realizar investigaciones aplicadas sobre técnicas avanzadas e innovaciones en materia de recuperación de activos por medios tales como estudios de casos y encuestas.

22. El Centro prevé organizar, en cooperación con la ONUDD, una reunión de expertos para estudiar, sobre la base de la experiencia con casos concretos de recuperación de activos, la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como las medidas legislativas, institucionales y de fomento de la capacidad que podrían resultar necesarias para garantizar la plena aplicación del capítulo dedicado a ese tema.

V. El camino por seguir

Un programa completo de recuperación de activos

23. En todas las consultas sobre corrupción, la recuperación de activos ha figurado constantemente como tema de máxima prioridad. Una recuperación de activos eficaz servirá a los países para remediar los peores efectos de la corrupción, y será a la vez, para los funcionarios corruptos, un mensaje terminante en el sentido de que no tendrán dónde ocultar sus activos ilícitos. Es, por ende, de vital importancia que la Conferencia de los Estados Parte determine el mejor camino por seguir. Un programa completo de recuperación de activos debe abordar tres problemas fundamentales:

- a) Los conocimientos limitados de los Estados Parte acerca de cómo realizar satisfactoriamente la recuperación de activos con arreglo a la Convención;
- b) La falta de conocimientos especializados y de capacidad, particularmente en los países en desarrollo;
- c) La obtención del necesario apoyo político, sustantivo y financiero.

Crear un centro de conocimientos especializados

24. Para los gobiernos, la recuperación de activos es un tema complejo. Los recientes casos de corrupción en gran escala han permitido adquirir cierta experiencia. Pero tienen pocos elementos en común y su solución se basó en disposiciones jurídicas y prácticas divergentes. Subsisten, por tanto, muchas cuestiones de praxis, por ejemplo el importante tema de la incidencia de la Convención y la manera como su aplicación cambiará los usos en la recuperación de activos. Es menester recopilar y estudiar en forma sistemática la experiencia y práctica existentes para sacar conclusiones útiles, y luego estudiar, de manera igualmente sistemática, el mejor modo de aplicar la Convención. Para abordar estos problemas, la Conferencia tal vez estime oportuno nombrar un grupo de expertos internacionales que tendría la función de comité asesor en recuperación de activos. Los expertos asesorarían a la Conferencia y a la ONUDD acerca de los programas futuros y aportarían su pericia concreta en las tareas de recuperación de activos en curso. El grupo sería el fundamento pericial de las actividades realizadas en el marco de los cinco elementos primordiales que se detallan a continuación.

a) Evaluación de las necesidades

25. Deben evaluarse detalladamente las dificultades institucionales, jurídicas, técnicas y de otra naturaleza que obstaculicen la recuperación de activos, y brindarse orientación para superar esos obstáculos en colaboración con las autoridades de los países donde supuestamente se encuentran los activos.

b) Servicios de asesoramiento jurídico

26. Es menester brindar asesoramiento jurídico para asegurar la plena incorporación de las disposiciones de la Convención en las legislaciones nacionales, particularmente en cuanto a la elaboración de un sistema general de incautación y decomiso. En este sentido, se haría hincapié en fortalecer los sistemas nacionales de justicia penal para permitir el enjuiciamiento eficaz de los delitos determinantes y la elaboración de solicitudes que satisfagan los criterios más exigentes, acrecentando así grandemente sus probabilidades de éxito.

c) Planificación estratégica y apoyo a la gestión de casos

27. Es preciso facilitar servicios periciales técnicos y asesoramiento sobre políticas para apoyar la planificación estratégica de la recuperación de activos. Deben establecerse programas de desarrollo a fin de ayudar permanentemente a los países a gestionar los casos y fomentar la capacidad mediante formación en el trabajo para tramitar las investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional, así

como las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de cooperación internacional a efectos de decomiso.

d) Fomento de la capacidad y capacitación

28. Es preciso elaborar programas regionales y nacionales de capacitación para fomentar la capacidad de la policía, los fiscales y los jueces. Estos seminarios de capacitación incluirían el uso de instrumentos existentes, como el Manual de redacción de solicitudes de asistencia judicial recíproca de la ONUDD, estudios de casos de asistencia mutua y de decomiso y recuperación de activos, preparación práctica de documentos judiciales y solicitudes simuladas de órdenes de embargo o decomiso de activos ante jueces para su notificación.

e) Fomento de alianzas e intercambio de información

29. Deben realizarse actividades para fomentar el intercambio de información entre los Estados, por ejemplo reuniones de las autoridades centrales o competentes responsables de la gestión de casos con cooperación internacional en determinadas regiones o en el plano interregional.

30. Sin desdeñar las demás partes de la Convención, cada una de las cuales reviste importancia propia, la recuperación de activos puede ser la piedra de toque de su eficacia como instrumento práctico para la lucha contra la corrupción. Elaborar un programa amplio debiera ser una de las máximas prioridades de la Conferencia de los Estados Parte. Ello supone una reflexión detenida acerca de los componentes del programa así como disposición para aportar los recursos necesarios.
