



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

Distr. general
28 de septiembre de 2020
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos

Viena, 16 a 18 de noviembre de 2020

Tema 4 b) del programa provisional*

Debates temáticos: retos y obstáculos comunes, así como mejores prácticas en materia de recuperación y restitución del producto del delito, con especial hincapié en la ejecución de órdenes de decomiso penal en jurisdicciones extranjeras y en las diferencias entre ordenamientos jurídicos en lo que respecta a los requisitos y criterios de prueba

Recopilación de información de los Estados partes sobre la recuperación de activos a nivel internacional, en particular sobre los retos y obstáculos comunicados

Nota preparada por la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 8/1, titulada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para la recuperación de activos y de la administración de los bienes embargados, incautados y decomisados”, la Conferencia de los Estados Partes 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 realizando su labor y, entre otras cosas, prosiguiera su labor de reunión de información sobre los retos y obstáculos que afrontaban los Estados partes, así como sobre las mejores prácticas en materia de recuperación y restitución del producto del delito, con miras a proponer posibles recomendaciones para aplicar el capítulo V de la Convención de manera plena y efectiva.

2. En su resolución 8/9, titulada “Fortalecer la recuperación de activos en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la Conferencia de los Estados Partes, entre otras cosas, reconoció que, desde 2014, tras concluirse el estudio titulado *Few and Far – the hard facts on stolen asset recovery*, se había seguido trabajando para mejorar la recuperación de activos, y acogió con beneplácito la idea más reciente de la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Iniciativa StAR) de actualizar y reunir datos pertinentes sobre los casos de recuperación de activos.

* CAC/COSP/WG.2/2020/1.



3. En la misma resolución la Conferencia solicitó a la Secretaría e invitó a la Iniciativa StAR a que, entre otras cosas, recopilaran información de los Estados partes sobre casos de recuperación de activos a nivel internacional relacionados con delitos tipificados con arreglo a la Convención, lo que comprendía información relativa al volumen de los activos embargados preventivamente, incautados, decomisados y restituidos, informaran de las conclusiones al Grupo de Trabajo y a la Conferencia en sus próximos períodos de sesiones, y actualizaran la base de datos de Vigilancia de la Recuperación de Activos.

4. También en esa resolución, la Conferencia solicitó a la Secretaría e invitó a la Iniciativa StAR a que, en consulta con los Estados partes y teniendo en cuenta, entre otras cosas, la información reunida en los ciclos de examen primero y segundo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y por medio de paneles de expertos y estudios, continuaran recabando información sobre los marcos jurídicos, los procedimientos jurídicos y las medidas judiciales adoptadas por los Estados para recuperar el producto derivado de los delitos tipificados con arreglo a la Convención, y que recopilaran información de los Estados partes sobre las dificultades que encontraban con más frecuencia en el proceso judicial en lo que respectaba a la recuperación de activos y presentarán un informe analítico que sirviera para orientar la asistencia técnica.

5. Para facilitar el cumplimiento de esos mandatos, la Secretaría envió a los Estados partes una nota verbal, de fecha 24 de abril de 2020, en que los invitaba a rellenar un cuestionario preparado por la Iniciativa StAR sobre la cuestión de las iniciativas internacionales de recuperación de activos.

6. La Secretaría ha redactado la presente nota para facilitar el debate temático que se celebrará sobre esa cuestión en la 14ª Reunión del Grupo de Trabajo. La nota se basa en la información recibida en respuesta a la nota verbal enviada por la Secretaría en abril¹.

II. Principales objetivos de la labor de recopilación de datos

7. La mayor parte de la información sobre prácticas concretas de recuperación de activos a nivel internacional se basa en algunos casos destacados de repatriación de esos activos. El informe *Few and Far – The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*², publicado por la Iniciativa StAR y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es la iniciativa más reciente para reunir información de forma sistemática mediante un cuestionario para las autoridades nacionales. En el informe se analizan datos basados en las respuestas de ocho países de la OCDE que dijeron haber intervenido en casos de recuperación de activos a nivel internacional entre 2010 y junio de 2012. No se dispone de información de ese tipo sobre el período posterior a 2012 ni sobre países no miembros de la OCDE.

¹ Al 18 de septiembre de 2020 la Secretaría había recibido respuestas de Argelia, Armenia, Australia, Austria, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Botswana, el Brasil, Bulgaria, Chile, China (incluidas la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Macao), Chequia, Costa Rica, Egipto, el Estado de Palestina, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Guinea-Bissau, Hungría, la India, el Iraq, Irlanda, Italia, la Federación de Rusia, Filipinas, Jordania, Lesotho, Letonia, el Líbano, Lituania, Macedonia del Norte, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Mongolia, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (incluidos Guernsey, Jersey y la Isla de Man), la República de Corea, Rumania, la Santa Sede, Serbia, Seychelles, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Turkmenistán, Ucrania, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam.

² Véase <https://star.worldbank.org/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery-0>.

8. El objetivo de la labor de reunión de datos realizada en cumplimiento de lo solicitado en la resolución 8/9 fue colmar esa laguna, procurando lograr una noción más acertada de las prácticas concretas seguidas por los Estados partes para recuperar y restituir el producto de la corrupción, así como de las cantidades de activos congelados, decomisados y restituidos a los Estados requirentes, los propietarios anteriores o las víctimas de la corrupción. Otro objetivo fue determinar cuántos países participan o han participado activamente en iniciativas internacionales de recuperación de activos, aparte de algunos centros financieros internacionales importantes que se han ocupado de casos conocidos de restitución de activos. Las actividades de recopilación de datos también tienen por objeto destacar la labor de los países que han asignado prioridad a la recuperación y repatriación del producto de la corrupción, como se prevé en el capítulo V de la Convención, y señalar los obstáculos más importantes que aún dificultan la recuperación internacional de activos.

III. Contenido del cuestionario y criterios para seleccionar los casos

9. El cuestionario contiene secciones con estadísticas sobre casos de restitución, decomiso y congelación de activos a nivel internacional (relacionados con delitos de corrupción tipificados con arreglo a la Convención), así como sobre los obstáculos para la recuperación de activos a nivel internacional y sobre el marco de políticas, legislativo e institucional de esa labor. Se invitó a los Estados partes que intervenían en casos de recuperación de activos a nivel internacional o lo hubieran hecho entre 2010 y 2019 a que rellenaran todas las secciones del cuestionario. También se invitó a los que no hubieran intervenido en ningún caso de recuperación de activos a nivel internacional a que rellenaran únicamente las secciones relativas a los obstáculos y al marco de políticas, legislativo e institucional³.

10. Se invitó a los Estados partes a que informaran sobre los volúmenes globales de activos congelados, incautados, decomisados y restituidos, así como sobre casos de recuperación de activos en que se tratara de lo siguiente:

- a) El producto de la corrupción, de conformidad con los artículos 15 a 25 de la Convención;
- b) Una dimensión internacional (es decir, casos que interesaran a por lo menos dos países, o que se refirieran a una transferencia efectuada o prevista del producto de la corrupción a un Estado requirente, un propietario legítimo anterior o una víctima de actos de corrupción).

IV. Resumen de las respuestas recibidas

11. Al 31 de agosto de 2020 la Secretaría y la Iniciativa StAR habían recibido 67 respuestas al cuestionario, 50 de cuyos remitentes informaban de que habían participado en al menos un caso internacional de recuperación de activos relacionado con el producto de la corrupción (es decir, la restitución, el decomiso o la congelación) en el período 2010-2019. Las 17 respuestas restantes no se referían a casos de recuperación de activos y correspondían únicamente a las secciones del cuestionario relativas a los obstáculos o al marco de políticas, legislativo e institucional.

12. Algunos Estados partes no incorporaron a sus respuestas estadísticas sobre casos por dos razones principales: al menos cuatro confirmaron que en el período 2010-2019 no habían participado en ninguna iniciativa internacional para recuperar el producto de la corrupción que correspondiera al ámbito del estudio; y, con mayor frecuencia, los Estados partes señalaron que esos casos existían (o podían existir), pero que ningún organismo gubernamental reunía información sistemática.

³ Véase https://star.worldbank.org/sites/star/files/star-questionnaire-english-updated_me.pdf.

13. Unos 20 Estados partes explicaron que todavía estaban reuniendo datos y solicitaron que se les prorrogara el plazo para presentar el cuestionario. Entre esos Estados figuraban varios que participaban (o habían participado) en muchas iniciativas internacionales de recuperación, en calidad de Estados requirentes o Estados requeridos. Por consiguiente, la Secretaría y la Iniciativa StAR siguen reuniendo las respuestas pendientes de los Estados partes en cumplimiento de la resolución 8/9 de la Conferencia.

14. Las respuestas recibidas hasta el 31 de agosto de 2020 se referían a un total de 286 casos notificados (92 restituciones efectuadas, 34 decomisos y 160 embargos preventivos/incautaciones)⁴. En la mayoría de esos casos (el 60 %) la información fue comunicada por Estados en que se habían localizado los activos, en alrededor del 20 % por Estados de origen de los activos, y en otro 20 %, por Estados que habían tenido otro papel, o que en algunos casos habían sido aquellos en que se localizaron los activos y en otros los de origen de estos. Casi la mitad de las jurisdicciones que respondieron (31) dijo haber participado en por lo menos una devolución de activos concluida en el período 2010-2019, mientras que 18 Estados señalaron que habían decomisado productos de la corrupción y 43 que habían congelado activos.

15. La mayoría de los Estados partes interviene principalmente desde una sola de las perspectivas en el proceso de recuperación internacional de activos, es decir, como jurisdicción requerida o requirente, pero las respuestas indicaron que un subgrupo de ellos (9 de los 50 Estados partes que han notificado casos hasta la fecha) ha intervenido desde una u otra perspectiva en las iniciativas internacionales relacionadas con el producto de la corrupción, en ciertos casos como el Estado en que se han localizado los activos y en otros como el Estado de origen. Aunque ello no es sorprendente, por la diversidad de los países de destino del producto del delito, quienes se ocupan de la recuperación de activos rara vez le prestan mucha atención, porque en sus deliberaciones suelen influir los intereses a veces contrapuestos de los Estados de origen y aquellos en que se localizan los activos. En los debates sobre la forma de aplicar el capítulo V de la Convención podría resultar ventajoso dialogar más con los Estados que son a la vez paradero y origen de los activos, aunque se requiere un análisis más profundo.

16. Según la información comunicada, la cuantía aproximada de los activos devueltos en el período 2010-2020 fue de 2.400 millones de dólares⁵.

17. Los datos reunidos hasta ahora, aunque no exhaustivos, reflejan a partir de 2017 una marcada tendencia al aumento de la cuantía del producto de la corrupción y la frecuencia de su restitución a otros países. Por amplio margen, Malasia informó de la mayor cantidad de activos devueltos durante ese período al país de origen, por una cuantía aproximada de 740 millones de dólares en 2019 y 2020 y que correspondían a un caso relativo al uso indebido del fondo de inversión estatal 1MDB⁶.

⁴ Ese total puede comprender algunos informes repetidos de distintos países que intervinieron en los mismos casos.

⁵ Esa cifra es preliminar y se basa únicamente en las respuestas recibidas hasta el 18 de septiembre, por lo que no refleja la evolución de los tipos de cambio. Todavía no se han incorporado varios casos importantes y conocidos de restitución de activos, porque se siguen reuniendo datos y procesando las respuestas de los Estados partes.

⁶ Esa cifra se desglosa en 438,5 millones de dólares devueltos en virtud de un acuerdo conciliatorio con los Estados Unidos de América (en dos etapas, entre 2019 y 2020); 49 millones de dólares devueltos en 2020 conforme a un acuerdo de otro tipo con los Estados Unidos; y 251,7 millones de dólares correspondientes a tres devoluciones efectuadas en 2019 por Indonesia, Singapur y los Estados Unidos.

V. Retos y obstáculos para la recuperación de activos

18. El cuestionario de la Iniciativa StAR contenía una lista de 25 factores que podían constituir obstáculos para la recuperación de activos a nivel internacional en las distintas etapas del proceso⁷. Se pidió a los Estados que, basándose en su experiencia, evaluaran el grado en que esos factores eran obstáculos para la recuperación del producto de la corrupción en sus jurisdicciones. Hasta el 31 de agosto de 2020, 57 Estados habían respondido en sus comunicaciones a la sección relativa a los obstáculos para la recuperación de activos.

19. En los cuadros 1 a 4 que figuran a continuación se muestran los factores que, según el cuestionario, se consideraron los más importantes en todos los países y en determinados grupos de países. Los factores se calificaron según una escala de 1 a 5, en la que el 1 significaba que el obstáculo no existía y el 5, que se trataba de un obstáculo importante. El orden de los factores en los cuadros se basa en el promedio de las calificaciones entre los Estados que respondieron a la pregunta en cuestión. Una mayor calificación significa que un mayor número de Estados consideraron que el factor era un obstáculo importante para sus actividades de recuperación de activos.

20. En los cuadros 2 a 4, los Estados que respondieron a las preguntas de la sección sobre obstáculos a la recuperación internacional de activos fueron clasificados en grupos según su papel en el proceso de recuperación de activos. Un total de 19 Estados informaron de que habían intervenido en casos como Estado en el que se localizaron los activos, 14 dijeron haber sido Estado de origen y 14 no mencionaron haber intervenido en casos de recuperación de activos a nivel internacional. Los 10 Estados restantes que respondieron a las preguntas de la sección sobre obstáculos no pudieron clasificarse en las subcategorías indicadas en los cuadros 2 a 4 o indicaron que habían intervenido en casos de recuperación de activos como Estado de paradero y como Estado de origen.

21. Los dos factores que, en promedio, se consideraron con mayor frecuencia obstáculos importantes, independientemente de su incidencia en el proceso de recuperación de activos, fueron los problemas para ejecutar órdenes de decomiso sin condena en otras jurisdicciones y las dificultades para identificar y verificar la titularidad real del presunto producto de la corrupción.

Cuadro 1

Obstáculos más importantes para la recuperación de activos: todas las respuestas (total: 57)

| <i>Orden</i> | <i>Factor (calificación media)</i> |
|--------------|---|
| 1 | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso sin condena en una jurisdicción extranjera (3,3) |
| 2 | Denegaciones de asistencia judicial recíproca incompletas o demasiado amplias por el país de ubicación de los activos (3,2) |
| 3 | Dificultades para identificar y verificar la titularidad real del presunto producto de corrupción (3,1) Incapacidad para ejecutar órdenes extranjeras de decomiso sin condena debido a la falta de decomiso sin condena nacional (3,1) |
| 4 | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso penal en una jurisdicción extranjera (3,0) |

⁷ La iniciativa StAR había preparado anteriormente la publicación *Barreras para la recuperación de activos: Análisis de las barreras principales y recomendaciones para la acción*, en que se examinan las dificultades del proceso de recuperación de activos y se formulan recomendaciones de política para hacerles frente. Véase <https://star.worldbank.org/publication/barriers-asset-recovery>.

Cuadro 2

Obstáculos más importantes para la recuperación de activos: Estados en que se habían localizado los activos (19 respuestas)

| <i>Orden</i> | <i>Factor (calificación media)</i> |
|--------------|---|
| 1 | Dificultades para identificar y verificar la titularidad real del presunto producto de la corrupción (3,1) |
| 2 | Dificultades para demostrar el vínculo entre bienes y delitos (2,9) |
| 3 | Diferencias en requisitos y criterios de prueba entre ordenamientos jurídicos (2,8) |
| | Altos costos de gestión de activos durante el proceso de recuperación (2,8) |
| | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso sin condena en una jurisdicción extranjera (2,8) |

Cuadro 3

Obstáculos más importantes para la recuperación de activos: Estados de origen (14 respuestas)

| <i>Orden</i> | <i>Factor (calificación media)</i> |
|--------------|--|
| 1 | Dificultades para identificar y verificar la titularidad real del presunto producto de la corrupción (3,6) |
| | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso sin condena en una jurisdicción extranjera (3,6) |
| 2 | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso penal en una jurisdicción extranjera (3,5) |
| 3 | Diferencias en requisitos y criterios de prueba entre ordenamientos jurídicos (3,4) |
| 4 | Denegaciones de asistencia judicial recíproca incompletas o demasiado amplias por el país de ubicación de los activos (3,3) |
| | Dificultades para demostrar el vínculo entre bienes y delitos (3,3) |
| | Incapacidad para ejecutar órdenes extranjeras de decomiso sin condena debido a la falta de decomiso sin condena nacional (3,3) |
| | Ausencia de un mecanismo de negociación de cargos (3,3) |

Cuadro 4

Obstáculos más importantes para la recuperación de activos: Estados que no participaron en casos de recuperación de activos a nivel internacional (14 respuestas)

| <i>Orden</i> | <i>Factor (calificación media)</i> |
|--------------|---|
| 1 | Denegaciones de asistencia judicial recíproca incompletas o demasiado amplias por el país de ubicación de los activos (3,1) |
| | Falta de opciones disponibles que reduzcan el riesgo de que los activos devueltos vuelvan a ser utilizados en la corrupción (3,1) |
| | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso sin condena en una jurisdicción extranjera (3,1) |
| 2 | Incapacidad de ejecutar órdenes extranjeras de decomiso sin condena debido a la falta de decomiso sin condena nacional (3,0) |

| <i>Orden</i> | <i>Factor (calificación media)</i> |
|--------------|--|
| 3 | Dificultades para negociar términos mutuamente aceptables para un acuerdo en virtud del art. 57, párr. 5, de la Convención o un acuerdo de reparto de activos (2,9) Alto costo de la gestión de activos durante el proceso de recuperación (2,9) Falta de capacidad para la gestión de activos (2,9) |
| 4 | Problemas relacionados con la ejecución de órdenes de decomiso sin condena en una jurisdicción extranjera (2,8) |

VI. Dificultades para reunir datos sobre la recuperación de activos a nivel internacional

22. Los Estados partes señalaron que tenían considerables dificultades para reunir la información necesaria a fin de cumplimentar el cuestionario. Muchos Estados no mantienen estadísticas centralizadas sobre la materia ni cuentan con un organismo gubernamental que se ocupe de reunir datos sobre la recuperación de activos a nivel internacional. Los datos existentes suelen estar dispersos entre diversas entidades, y con frecuencia es difícil obtenerlos incluso dentro de un mismo organismo. Varios Estados partes afirmaron que habían realizado intensas gestiones para obtener información de distintas autoridades gubernamentales, judiciales y del ministerio público, pero no habían obtenido información pertinente, por lo que habían supuesto, sin llegar a confirmarlo, que desde 2010 los Estados correspondientes no habían participado en ninguna iniciativa internacional para recuperar el producto de la corrupción. Otros Estados partes señalaron que participaban en esas actividades, pero que no podían proporcionar ninguna información debido a la falta de datos.

23. Cuando se mantienen estadísticas centralizadas, las cantidades globales de activos congelados, incautados y decomisados no siempre se distinguen por tipo de delito o en función de si estos tienen o no dimensión internacional, lo que dificulta determinar en cada caso la cuantía del producto de un delito de corrupción previsto en la Convención que corresponde al ámbito del ejercicio de reunión de datos. Además, en muchos países las actividades de reunión de datos para el cuestionario se suspendieron o retrasaron debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

VII. Próximas medidas

24. La Secretaría agradece la labor de los Estados partes que hasta la fecha han respondido al cuestionario, y seguirá reuniendo los datos de los Estados que todavía están preparando sus respuestas.

25. A fin de seguir enriqueciendo las deliberaciones sobre los retos y obstáculos para la recuperación de activos y sobre las buenas prácticas recientes, se transmitirá al Grupo de Trabajo información suplementaria y actualizada. Los resultados definitivos se presentarán en una publicación de la Iniciativa StAR.