



Asamblea General

Distr. general
10 de febrero de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Corrientes financieras ilícitas, derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*

Estudio provisional del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky

Resumen

Las corrientes financieras ilícitas, generadas por la delincuencia, la corrupción, la malversación y la evasión fiscal, representan una pérdida importante de los recursos de los países en desarrollo, ya que reducen los ingresos fiscales y el alcance de la fiscalidad progresiva, obstaculizan el desarrollo y el estado de derecho, exacerbando la pobreza y la desigualdad, y menoscaban el disfrute de los derechos humanos. Se estima que la evasión y los abusos fiscales son los causantes de la mayor parte de las corrientes financieras ilícitas, seguidas de las relacionadas con las actividades delictivas, como el tráfico de drogas y la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo y las corrientes financieras ilícitas producto de la corrupción. Según algunas estimaciones los países en desarrollo perdieron 991.000 millones de dólares de los Estados Unidos a través de corrientes financieras ilícitas en 2012 y esas corrientes aumentaron en términos reales a un ritmo del 9,4% anual durante el período 2003-2012. La pérdida anual supera considerablemente las estimaciones anuales de gastos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

* Documento presentado con retraso.



Este estudio provisional se presenta de conformidad con la resolución 25/9 del Consejo de Derechos Humanos y en él se actualiza la información que figura en informes previos del anterior Experto Independiente. En el estudio se describe la forma en que las corrientes financieras ilícitas menoscaban el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y se destaca la necesidad de actuar con la debida diligencia y observar las debidas garantías procesales en la lucha contra las corrientes financieras ilícitas, para una mejor protección de los testigos y los denunciantes de irregularidades y para la incorporación de consideraciones de derechos humanos en la gestión de restitución de los activos robados. El estudio concluye con recomendaciones sobre la forma de poner en práctica el objetivo de frenar las corrientes financieras ilícitas en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Corrientes financieras ilícitas y recuperación de activos	4–21	4
A. Definiciones	4–7	4
B. Estimaciones actualizadas	8–21	5
III. Corrientes financieras ilícitas y derechos humanos	22–45	10
A. Consecuencias en los derechos sociales, económicos y culturales	23–30	11
B. Consecuencias en los derechos civiles y políticos y en el estado de derecho	31–32	14
C. Obligaciones de las empresas comerciales	33–35	14
D. Protección de los denunciantes de irregularidades e informantes	36–39	15
E. Debidas garantías procesales en la recuperación de activos y asuntos penales	40–41	17
F. Uso de los fondos ilícitos repatriados	42–45	17
IV. Iniciativas internacionales para frenar las corrientes financieras ilícitas	46–60	18
V. Freno de las corrientes financieras ilícitas y el marco para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas	61–74	22
VI. Conclusión	75–77	25

I. Introducción

1. En su resolución 25/9 el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, que preparase un nuevo estudio para analizar las repercusiones negativas de las corrientes financieras ilícitas en el disfrute de los derechos humanos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, y que presentase al Consejo de Derechos Humanos un estudio provisional en su 28º período de sesiones.

2. El Experto Independiente acoge con satisfacción la solicitud que se le ha hecho de que analice las consecuencias para los derechos humanos de las corrientes financieras ilícitas que pueden amenazar la estabilidad y la seguridad de las sociedades, socavar los valores de la democracia, la moral y la justicia fiscal, y atentar contra el desarrollo social, económico y político, especialmente cuando una respuesta nacional e internacional inadecuada da lugar a la impunidad. La corrupción, la transferencia de fondos ilícitos y las barreras legales y de otro tipo para su repatriación no solo desvían recursos de actividades que son fundamentales para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre y el desarrollo económico y sostenible, sino que también menoscaban el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y el derecho al desarrollo.

3. En el presente estudio provisional se actualiza la información que figura en informes anteriores de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/19/42) y del Experto Independiente anterior (A/HRC/22/42 y A/HRC/25/52). También se presenta información complementaria a la que contiene un informe reciente sobre políticas tributarias presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/26/28).

II. Corrientes financieras ilícitas y recuperación de activos

A. Definiciones

4. En un sentido estricto las corrientes financieras ilícitas son fondos que se ganan, se transfieren o se utilizan ilegalmente e incluyen todos los flujos financieros privados hacia el extranjero no registrados que impulsan la acumulación de activos en el exterior por residentes, en contravención de los marcos jurídicos nacionales o internacionales pertinentes¹. Los flujos financieros pueden ser ilícitos por dos razones distintas aunque superpuestas. En primer lugar, pueden estar relacionados con el producto del delito, y en segundo lugar, pueden provenir inicialmente de actividades económicas legítimas que la contravención de leyes convierte en ilícitos (A/HRC/22/42, párr. 5). En un sentido más amplio, los flujos financieros ilícitos abarcan también todos los tipos de arreglos artificiales establecidos con el propósito esencial de eludir la ley o su espíritu, incluidas ciertas tácticas jurídicas de "optimización fiscal" que aprovechan resquicios legales para permitir a las empresas transnacionales declarar cero ganancias o trasladarse a jurisdicciones de baja tributación sin llevar a cabo una actividad económica concreta conexas en esas jurisdicciones².

¹ Dev Kar y Karly Curcio, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009* (Global Financial Integrity, Washington, D.C., 2011), pág. 3.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014* (Ginebra, 2014), págs. 193 y 194.

5. Las actividades relacionadas con los fondos ilícitos también pueden agruparse según las motivaciones ilícitas que conllevan³. Estas pueden ser abusos del mercado y la aplicación indebida de normas, abusos fiscales, evasión fiscal o abuso de poder, incluidos el robo de fondos y activos públicos, y el producto del delito o la corrupción. Entre los métodos generalmente utilizados para evadir o eludir impuestos figuran la expedición de facturas comerciales falsas y la manipulación de los precios en las transferencias (A/HRC/22/42, párrs. 6 y 7). Esta última es una práctica utilizada por las empresas multinacionales. Una filial de una empresa evita pagar impuestos en un país de tributación relativamente alta vendiendo sus productos a pérdida a una filial de un país de baja tributación, que luego vende a precios de mercado el producto final a los consumidores y obtiene así utilidades. Si bien la evasión fiscal mediante la vulneración de las leyes tributarias nacionales es ilegal, muchos sistemas de elusión de impuestos cumplen las leyes y disposiciones normativas vigentes; o por lo menos, no se adoptan medidas al respecto cuando las autoridades tienen escasa capacidad e información.

6. Hay tres principales actores responsables de las corrientes financieras ilícitas, a saber: a) los actores privados, es decir los particulares, las empresas nacionales y las empresas transnacionales que cometen abusos fiscales y aplican normas en forma indebida, y los asesores profesionales en cuestiones impositivas, jurídicas y contables; b) los funcionarios públicos (tanto elegidos como contratados); y c) los grupos delictivos.

7. Por recuperación de activos se entiende en el presente informe el proceso por el cual el producto de la corrupción (según la definición que figura en los artículos 15 a 23 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) se recupera y restituye a una jurisdicción extranjera. La recuperación de activos incluye la localización, la obtención, el embargo preventivo y la devolución de los activos ilícitos por diversos medios jurídicos, como el decomiso y la restitución penales, el decomiso sin que medie una condena, actuaciones civiles o actuaciones que conllevan la asistencia judicial recíproca.

B. Estimaciones actualizadas

8. Hay un consenso abrumador respecto de que la cuantía de las corrientes financieras ilícitas es considerable, si bien las estimaciones varían en gran medida y son objeto de debate. Habida cuenta de que las corrientes financieras ilícitas son, por definición, ocultas, es inevitable que las estimaciones sean en gran medida imprecisas. Siguen elaborándose metodologías, en tanto que la calidad y la disponibilidad de los datos siguen siendo problemáticas. Además, la falta de transparencia de los intermediarios financieros que participan en las transacciones financieras hace difícil calcular los flujos financieros ilícitos con un alto grado de certeza. No obstante, como se señaló recientemente en un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), hay consenso respecto de que superan el volumen de las corrientes de ayuda e inversión⁴ y de que las dimensiones del problema reclaman atención internacional a nivel de políticas (A/HRC/22/42, párr. 12).

9. Desde hace varios años, Global Financial Integrity (GFI) viene elaborando estimaciones periódicas de las corrientes financieras ilícitas hacia el exterior utilizando datos de organizaciones internacionales para la preparación de estadísticas. Mide: a) los egresos debidos a la expedición deliberada de facturas comerciales falsas, analizando los desequilibrios en los valores notificados de exportaciones e importaciones entre un país y el

³ Alex Cobham, "The impacts of illicit financial flows on peace and security in Africa: Study for Tana High-Level Forum on Security in Africa" (abril de 2014), pág. 5, puede consultarse en <http://bit.ly/tanastudy>.

⁴ OCDE, *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows 2014*, pág. 23.

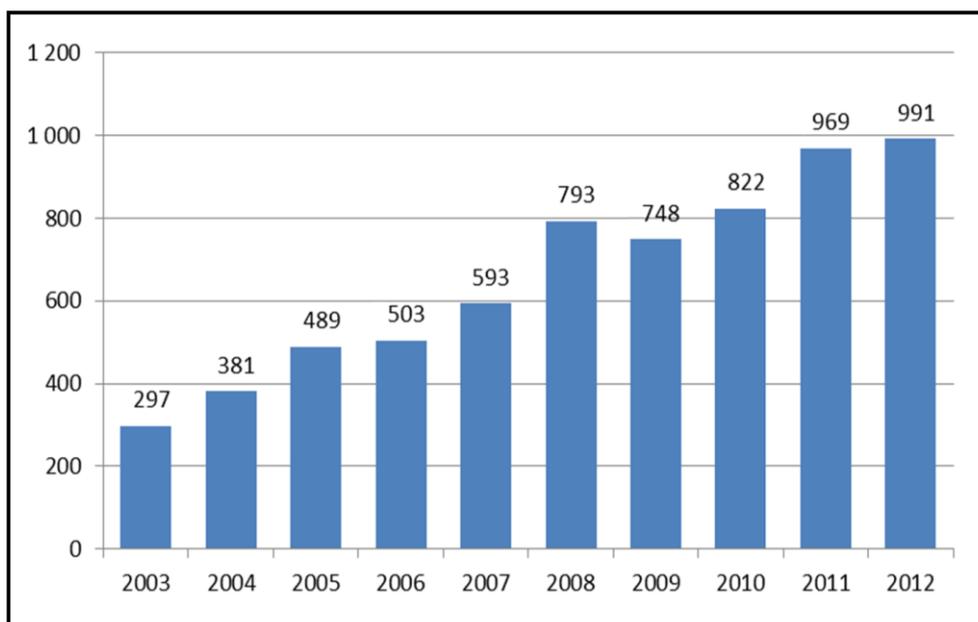
resto del mundo; y b) los egresos debidos a fluctuaciones en la balanza de pagos, también conocidos como salida ilícita de capital especulativo⁵. Aunque los datos y la metodología de estas estimaciones han sido objeto de críticas⁶, hasta la fecha los economistas y las instituciones financieras internacionales no han publicado una crítica completa de la metodología de GFI. Otras estimaciones coinciden en que las corrientes financieras ilícitas producen grandes pérdidas y estas pérdidas anuales son considerablemente superiores a los gastos anuales estimados de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷.

10. Según las últimas estimaciones de GFI, los países en desarrollo perdieron 991.200 millones de dólares en corrientes financieras ilícitas en 2012, un nuevo aumento respecto del 1,8% de 2011. Desde 2003, las corrientes financieras ilícitas hacia el exterior han aumentado en términos reales aproximadamente 9,4% por año. La importancia de esta merma de recursos queda demostrada si se comparan estas cifras con las de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) recibida por los países en desarrollo. En 2012 la AOD representaba 89.700 millones de dólares, lo que significa que por cada dólar gastado en 2012 en asistencia para el desarrollo, más de 10 dólares salían de los países en desarrollo en forma de corrientes financieras ilícitas. Según GFI, la AOD y la inversión extranjera directa combinadas no compensaron las corrientes financieras ilícitas que salieron de los países en desarrollo durante el último decenio⁸.

Gráfico I

Corrientes financieras ilícitas de países en desarrollo, 2003-2012

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Kar y Spanjers, *Illicit Financial Flows*, 2014 (véase la nota de pie de página 5), pág. viii.

⁵ Dev Kar y Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012* (Global Financial Integrity, Washington, D.C., diciembre de 2014), págs. 3 a 6.

⁶ Véase por ejemplo, James S. Henry, *The price of offshore revisited* (Tax Justice Network, julio de 2012), págs. 37 a 39.

⁷ Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, "Goals for development: history, prospects and costs", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial (abril de 2002).

⁸ Kar y Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012* (véase la nota de pie de página 5), pág. vii.

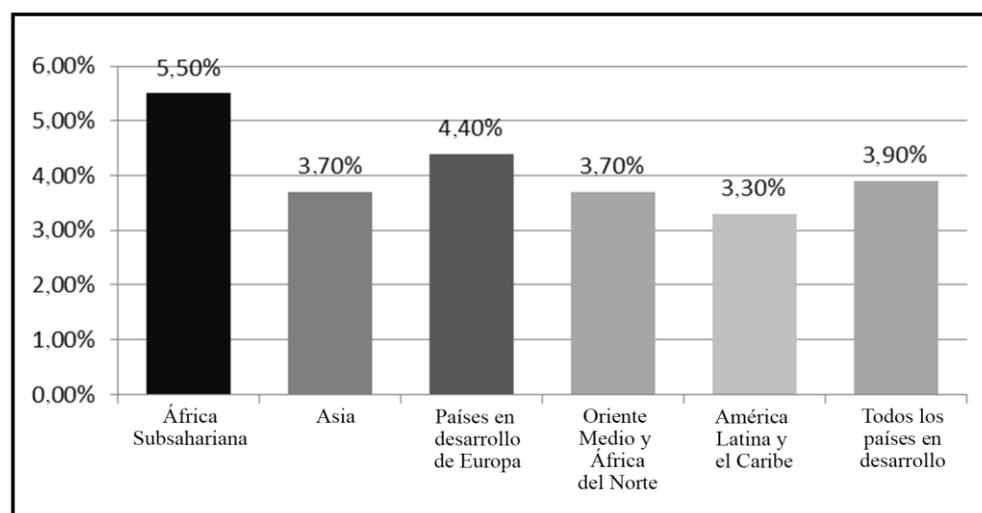
11. Si bien un porcentaje determinado de las corrientes financieras ilícitas que salen de los países en desarrollo vuelve a entrar en estos en forma de corrientes ilícitas, estos fondos no compensan la pérdida de capital causada por los egresos ilícitos. Incluso las estimaciones que consideran que los egresos ilícitos son equivalentes a los ingresos indican que en los últimos decenios hubo un egreso neto considerable⁹. Además, las corrientes financieras ilícitas que entran en los países por lo general no pagan impuestos ni se invierten en servicios públicos o sociales que contribuyen a la realización de los derechos humanos. Por el contrario, pasan a la economía sumergida, lo cual agrava el problema. Aun si estos fondos son repatriados después de haber sido blanqueados en el exterior o en jurisdicciones extraterritoriales, suelen reinvertirse en bienes residenciales de lujo o en otros artículos suntuarios, lo cual incrementa la desigualdad, en lugar de asignarse al fortalecimiento del estado de derecho o a los sistemas de justicia, salud, educación o seguridad social, en beneficio del bien común. Con frecuencia, las corrientes ilícitas que entran en un país fomentan la delincuencia, inclusive la delincuencia organizada, la trata de personas, la piratería, el tráfico ilícito de armas, y las actividades terroristas que socavan el estado de derecho, la paz y la seguridad y los derechos humanos¹⁰.

12. Se estima que la expedición de facturas comerciales falsas es una de las formas más generalizadas de sacar fondos en forma ilícita de países en desarrollo. Según GFI, representan el 77,8% de todos los egresos ilícitos de los últimos diez años. Aunque África Subsahariana presenta la menor proporción nominal de flujos financieros ilícitos a nivel regional en el período 2003-2012, su promedio de flujos ilícitos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) es el más elevado (5,5%), lo cual refleja lo mucho que afectaron los flujos financieros ilícitos a la región¹¹.

Gráfico II

Corrientes financieras ilícitas de países en desarrollo, 2003-2012

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Kar y Spanjers, *Illicit Financial Flows*, 2014 (véase la nota de pie de página 5), pág. 46.

⁹ Véase por ejemplo James K. Boyce y Léonce Ndikumana, "Capital flight from Sub-Saharan African countries: updated estimates, 1970-2010", *PERI Research Report*, octubre de 2013 (Amherst, Universidad de Massachusetts), pág. 5.

¹⁰ Para un análisis pormenorizado, véase por ejemplo Alex Cobham, (véase la nota de pie de página 3) y Jeremy Haken, "Transnational crime in the developing world" (Washington D.C., Global Financial Integrity, 2011).

¹¹ Kar y Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012* (véase la nota de pie de página 5), pág. 46.

13. Las corrientes financieras ilícitas también constituyen una grave preocupación para los países desarrollados. Los sistemas de evasión de impuestos utilizados por las empresas transnacionales que trasladan las ganancias a jurisdicciones de baja tributación de países de la OCDE y los bancos comerciales que facilitan la evasión fiscal de personas con elevado patrimonio neto de manera sistemática recientemente han sido objeto de mucha atención¹². Además, no se dispone de suficiente información detallada sobre los lugares donde están depositados los fondos ilícitos¹³. Si bien en algunos casos pueden repatriarse cantidades considerables de fondos e invertirse en activos privados, como tierras y propiedades de lujo en los países de origen, la mayoría de los fondos permanecen en jurisdicciones extraterritoriales (A/HRC/22/42, párrs. 20 a 23). Los principales beneficiarios de las corrientes financieras ilícitas son jurisdicciones secretas, proveedores de servicios financieros y sectores económicos en los que se reinvierten los fondos blanqueados, entre otros los vendedores de propiedades de lujo y los productores de artículos suntuarios.

14. Contrariamente a lo que se cree en general, las corrientes financieras que son producto de la corrupción representan solo una pequeña fracción de todas las corrientes financieras ilícitas. La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR), una actividad conjunta del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha procurado, junto con la OCDE, hacer el seguimiento de las iniciativas internacionales de recuperación de activos relacionados con las corrientes financieras ilícitas que son producto de la corrupción. Su informe *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, publicado en septiembre de 2014, traza un panorama sombrío de las iniciativas internacionales de recuperación de activos¹⁴.

15. Entre 2010 y junio de 2012, solo 8 de 34 países miembros de la OCDE informaron de iniciativas de recuperación de activos (Bélgica, Canadá, Estados Unidos de América, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza) incluidas iniciativas de localización, congelación o restitución de activos transnacionales¹⁵.

16. Como hecho positivo, cabe señalar que el volumen de activos congelados entre 2010 y junio de 2012 ascendió a 1.390 millones de dólares y aumentó respecto del período de cuatro años de 2006 a 2009 (1.230 millones de dólares). Sin embargo, los activos devueltos entre 2010 y junio de 2012 fueron 147, 2 millones de dólares menos que los devueltos en el período anterior. Un acontecimiento ligeramente positivo es que los activos devueltos a países en desarrollo aumentaron de 108,1 millones de dólares (durante el período de cuatro años de 2006 a 2009) a 127,7 millones de dólares (para los dos años y medio de 2010 a junio de 2012). No obstante, el volumen total de activos devueltos entre 2006 y junio de 2012 ascendió a 423,5 millones de dólares, una cifra considerablemente inferior a los 2.623 millones de dólares en activos que, según se informó, se congelaron y que constituyeron apenas una fracción de los 20.000 millones a 40.000 millones de dólares que, se estima, se roban por año de países en desarrollo por medio de actividades relacionadas

¹² Véase, por ejemplo, www.forbes.com/sites/halahtouryalai/2013/01/04/tale-of-two-swiss-banks-why-wegelin-failed-and-ubs-survived-tax-evasion-charges/ y www.icij.org/project/luxembourg-leaks.

¹³ Para estimaciones recientes, véase Gabriel Zucman, "The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?" en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, N° 3, 2013; Gabriel Zucman, "Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, N° 4, 2014.

¹⁴ Larissa Grey y otros, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2014).

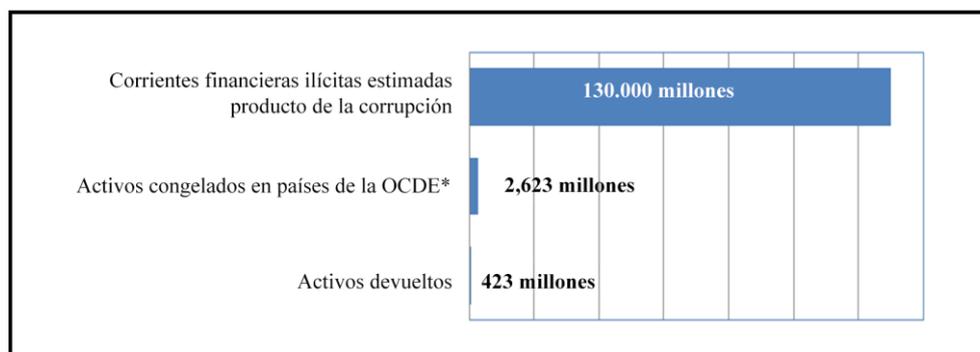
¹⁵ *Ibid.*, pág. 18. Cabe señalar que además que Francia y Australia informaron de la congelación de activos durante el período 2006-2009.

con la corrupción¹⁶. El gráfico 3 ilustra esta relación, partiendo de la base de una estimación relativamente conservadora de egresos anuales de 20.000 millones de dólares correspondientes a corrientes financieras ilícitas producto de la corrupción.

Gráfico III

Estimaciones de corrientes financieras ilícitas producto de la corrupción, activos congelados y devueltos de países miembros de la OCDE, 2006 a junio de 2012

(En dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Larissa Grey y otros, *Few and Far*, 2014 (véase la nota de pie de página 14), pág. 21.

17. Según los datos reunidos por la Iniciativa StAR solo cuatro países miembros de la OCDE lograron devolver los activos robados a los países de origen tras finalizar los procedimientos jurídicos nacionales durante el período de seis años y medio entre 2006 y junio de 2012. Se trata de Australia, los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza, de los cuales los Estados Unidos y Suiza representaron cada uno el 40% de todas las devoluciones de activos a jurisdicciones extranjeras¹⁷.

18. Los resultados demuestran que existen dificultades y barreras en el complejo proceso de localización de activos robados, su congelación, o devolución por medio del decomiso penal o sin que medie una condena, la acción civil privada y la investigación interna. La voluntad política para luchar contra la corrupción y recuperar activos en los Estados receptores, las solicitudes oportunas y bien documentadas de asistencia judicial recíproca y colaboración estrecha entre las autoridades de investigación en los países de origen y de destino son esenciales para garantizar la repatriación con éxito de los activos robados. Los Estados siguen encontrando problemas para recuperar los activos debido a las diferencias entre los ordenamientos jurídicos, la complejidad de las investigaciones y los procesamientos en múltiples jurisdicciones, la limitada aplicación de instrumentos nacionales eficaces de recuperación de activos, como el decomiso sin que medie condena penal, el desconocimiento de los procedimientos de asistencia judicial recíproca de otros Estados y las dificultades para seguir el rastro del producto de la corrupción. Además, la recuperación del producto de la corrupción entraña problemas particulares en los casos en que están implicadas personas que desempeñan funciones públicas importantes.

19. Una forma importante de reducir las ganancias ilícitas y las corrientes financieras conexas es centrarse en la oferta, los pagadores de sobornos. Todos los años se paga una cifra estimada de 1 billón de dólares de sobornos y en los países en desarrollo estos podrían

¹⁶ *Ibid.*, págs. 18 a 21 y pág. 26. Los datos no incluyen los activos congelados en todo el mundo de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 (2011) y 1973 (2011) en relación con personas e instituciones libias, que ascendieron a 25.600 millones de dólares y que no fueron exclusivamente producto de la corrupción.

¹⁷ Larissa Grey y otros, *Few and Far* (véase la nota de pie de página 14), pág. 20.

equivaler a entre un 15% y un 30% de toda la AOD. Poner fin a la impunidad de la oferta debe formar parte de los esfuerzos para reducir las corrientes financieras ilícitas. Un informe de la OCDE que pasa revista al número total de particulares y personas jurídicas penalizadas o absueltas en relación con sobornos en el extranjero entre 1992 y 2012 muestra diferencias considerables entre las iniciativas de enjuiciamiento y la aplicación de legislación contra el soborno en los 40 Estados partes en la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (Convención para Combatir el Cohecho)¹⁸.

20. No obstante, aunque se enjuicie el soborno transfronterizo, con frecuencia las sanciones monetarias no llegan al país en que se llevó a cabo el soborno. Un análisis de la Iniciativa StAR de 395 casos de soborno en el extranjero que se resolvieron por medio de arreglos jurídicos mostró que solo se devolvió u ordenó la devolución del 3,3% (197 millones de dólares del valor total de los arreglos de casi 6.000 millones de dólares) a los países en que se había producido el soborno, ya que se habían impuesto sanciones monetarias principalmente en los países en que las empresas corruptas tenían su sede¹⁹.

21. Cabe señalar que la restitución de los activos robados es solo el último paso y probablemente no dé lugar a la recuperación total de los activos robados, ya que suele ser muy difícil localizar, congelar y finalmente devolver los activos robados con arreglo a las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales. Es necesario adoptar muchas otras medidas relacionadas con la oferta de fondos financieros ilícitos para prevenir que las corrientes financieras ilícitas salgan de los países de origen y para luchar contra la salida de corrientes financieras ilícitas que no son producto de la corrupción y que guardan relación con la evasión fiscal y planes de elusión de impuestos dudosos. Desde una perspectiva exclusivamente financiera, frenar las corrientes financieras ilícitas relacionadas con impuestos afectaría principalmente al margen fiscal de los Estados y su capacidad para realizar los derechos sociales y económicos y el derecho al desarrollo.

III. Corrientes financieras ilícitas y derechos humanos

22. Las corrientes financieras ilícitas y los derechos humanos se relacionan entre sí de diversas formas, a saber: en primer lugar, las corrientes financieras ilícitas privan a los gobiernos principalmente de recursos necesarios para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En segundo lugar, menoscaban las iniciativas de establecimiento de instituciones eficaces destinadas a la observancia de los derechos civiles y políticos, y el estado de derecho en los países de origen. En tercer lugar, las empresas comerciales, incluidas las empresas transnacionales, deben garantizar que sus estrategias y políticas de planificación fiscal no solo respeten la legislación nacional, sino que también cumplan las normas internacionales de derechos humanos. En cuarto lugar, los denunciantes de irregularidades y los informantes, los representantes de los medios de comunicación y los defensores de derechos humanos requieren protección eficaz basada en normas internacionales de derechos humanos y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En quinto lugar, los derechos humanos y las debidas garantías procesales son esenciales para proteger a las personas de denuncias indebidas, destitución indebida del cargo, penalización, congelación o decomiso de sus activos o privación arbitraria de sus bienes, o detención. Por último, las obligaciones de derechos humanos de

¹⁸ OCDE, *Illicit Financial Flows from Developing Countries, Measuring OECD responses*, (París, 1994), págs. 84 a 93 y *Annual Report of the OECD Working Group on Bribery 2014*, págs. 14 a 19.

¹⁹ Jacinta Anyango Oduor y otros, *Left out of the Bargain: Settlements in foreign bribery cases and Implications for Asset Recovery* (Washington, Banco Mundial, 2014), pág. 2.

los Estados también deberían ser la base de la gestión pública de los activos restituidos para garantizar que el máximo de los recursos disponibles se destine a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

A. Consecuencias en los derechos sociales, económicos y culturales

23. Los flujos financieros ilícitos desvían los recursos previstos para el desarrollo y pueden restar capacidad a las iniciativas de los Estados para proveer servicios básicos y velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos. La desviación de recursos debida a los flujos financieros ilícitos hacia el exterior reduce el "máximo de recursos" de que disponen los países de procedencia para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/26/28, párrs. 24 a 28). No sería apropiado atribuir exclusivamente a las corrientes financieras ilícitas el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. Con frecuencia el incumplimiento del respeto de los derechos sociales, económicos y culturales no obedece exclusivamente a la falta de disponibilidad de fondos públicos. Sin embargo, las corrientes financieras ilícitas que salen de países en desarrollo y los abusos fiscales en los países industrializados claramente han limitado el margen fiscal de los gobiernos para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

24. En un estudio amplio publicado en octubre de 2013, la Asociación Internacional de Abogados subrayó la vinculación entre las corrientes financieras ilícitas, la pobreza y los derechos humanos. El informe señala que:

Los abusos fiscales tienen efectos negativos considerables en el goce de los derechos humanos. Simplemente, los abusos fiscales privan a los gobiernos de los recursos necesarios para proporcionar los programas que dan efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, y crear y fortalecer las instituciones que respaldan los derechos civiles y políticos. Los Estados que alientan o facilitan los abusos fiscales, o que frustran deliberadamente las medidas adoptadas por otros países contra los abusos fiscales, podrían incurrir en una violación de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, en particular con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales²⁰.

25. Recientemente el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha subrayado esta vinculación al afirmar que el abuso fiscal

no es una práctica sin víctimas, ya que limita los recursos que podrían destinarse a reducir la pobreza y hacer realidad los derechos humanos y perpetúa la enorme desigualdad de ingresos. Mientras que los ricos se benefician de esta práctica, los pobres sufren los efectos negativos en su nivel de vida, su poder político desigual y la calidad inferior de los servicios de salud y educación que reciben ellos y sus hijos (A/HRC/26/28, párr. 59)

26. El Relator Especial destacó que los altos niveles de abuso fiscal menoscaban los principios de igualdad y no discriminación, ya que los evasores terminan pagando menos que los contribuyentes con una capacidad de pago igual o inferior. Los particulares con grandes patrimonios y las grandes empresas también tienen mucha más capacidad de evadir impuestos, ya que pueden contratar a asesores fiscales y abrir cuentas no declaradas en bancos extranjeros en jurisdicciones con una baja imposición. Los gobiernos luego se ven

²⁰ Asociación Internacional de Abogados, *Tax abuses, poverty and human rights: a report of the International Bar Association's Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights* (Londres, 2013), pág. 2.

obligados a obtener ingresos de otras fuentes: a menudo impuestos regresivos, cuya carga recae con más severidad en los pobres. Por consiguiente, si los Estados no combaten el abuso fiscal, es probable que beneficien de forma desproporcionada a los particulares acaudalados en detrimento de los más desfavorecidos (*ibid.*, párr. 60).

27. Las consecuencias negativas en los derechos sociales y económicos pueden ilustrarse analizando la forma en que las corrientes financieras han contribuido a socavar los esfuerzos de los gobiernos de los Estados subsaharianos de lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la salud, consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un estudio reciente publicado en el *Journal of the Royal Society of Medicine* ha estimado las consecuencias de las corrientes financieras ilícitas en la capacidad de los Estados subsaharianos de lograr el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo al derecho a la salud. Los tres indicadores del cuarto Objetivo son: 1) tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años, 2) tasa de mortalidad infantil y 3) porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión. El estudio analizó los datos de 34 países de África Subsahariana. Los resultados son elocuentes: al ritmo actual de progreso se estima que solo 6 de los 34 países de África Subsahariana alcanzarían las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fines de 2015. Si las corrientes financieras ilícitas se frenaran por completo, ese número se incrementaría a 16 países. Incluso los países que no lograran alcanzar sus metas antes de 2015 estarían en condiciones de lograrlas en un período considerablemente más breve de no haber corrientes financieras ilícitas²¹.

28. En el decenio anterior al brote de Ébola, Guinea, Liberia y Sierra Leona experimentaron, según estimaciones recientes de GFI, un promedio anual de 1.370 millones de dólares de corrientes financieras ilícitas que salieron de esos países, en tanto que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), durante el mismo período los tres países solo gastaron en promedio 140 millones de dólares por año en salud pública (véase el gráfico IV)²². Los tres países, que ejecutaban programas del Fondo Monetario Internacional (FMI), no habían cumplido las metas del gasto social antes del brote y registraron una nueva disminución del número de trabajadores comunitarios de la salud de 0,11 por 1.000 habitantes en 2004 a 0,02 por 1.000 habitantes en 2010²³. Algunos expertos en materia de salud afirmaron que los programas del FMI contribuyeron a la debilidad de los sistemas de salud pública en los países, evaluación esta que se ha puesto en tela de juicio²⁴.

29. Además de las corrientes financieras ilícitas, los tres países pagaron en promedio 205 millones de dólares en concepto de servicio anual de la deuda pública externa o garantizada públicamente durante el decenio anterior al brote de Ébola, y en 2013 gastaron 81,6 millones de dólares²⁵. En Sierra Leona, país donde las estimaciones de corrientes financieras ilícitas son menores, los incentivos fiscales legales y las desgravaciones fiscales

²¹ Bernadette O'Hare y otros, "The effect of illicit financial flows on time to reach the fourth Millennium Development Goal in Sub-Saharan Africa: a quantitative analysis" en *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 107, N° 4, 2014; puede consultarse en <http://jrs.sagepub.com/content/107/4/148.short>.

²² Kar y Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012* (véase la nota de pie de página 5), págs. 28 y 29; OMS, base de datos mundial sobre el gasto en salud, General Government expenditure on health 2012 in US\$, puede consultarse en <http://apps.who.int/nha/database/Home/Index/en>.

²³ Alexander Kentikelenis y otros, "The International Monetary Fund and the Ebola outbreak", *The Lancet Global Health* (2015), puede consultarse en [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70377-8](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70377-8).

²⁴ Véase Sanjeev Gupta, "Response to 'The International Monetary Fund and the Ebola outbreak'", *The Lancet Global Health*, puede consultarse en [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70345-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70345-6).

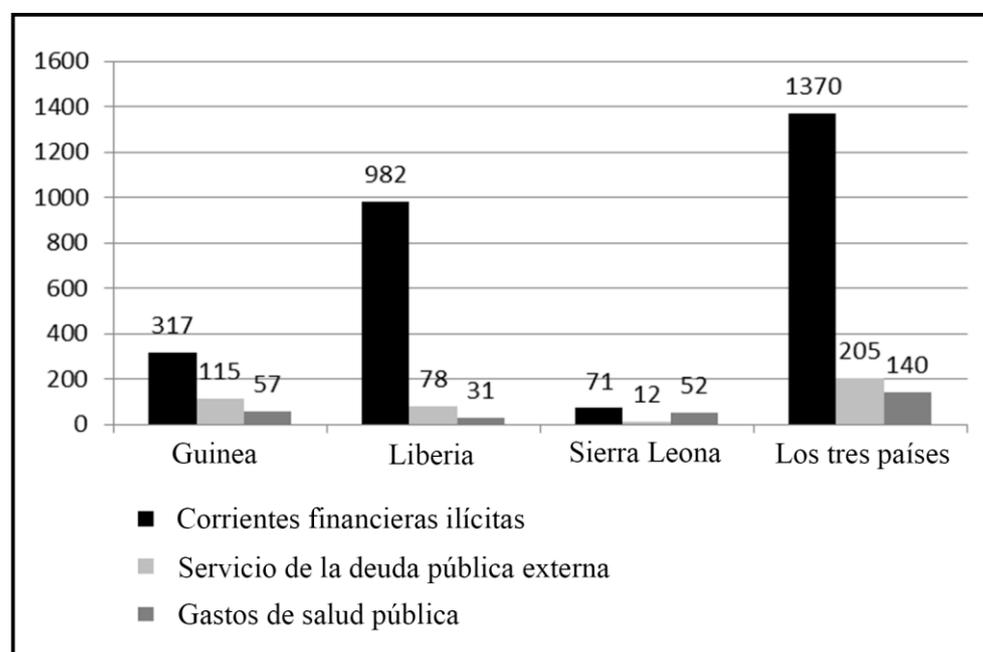
²⁵ Banco Mundial, Estadísticas de la deuda internacional, Debt service on external debt, public and publicly guaranteed, puede consultarse en <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=international-debt-statistics>.

otorgados a las industrias extractivas han debilitado la movilización interna de recursos. Christian Aid ha estimado que el Gobierno de Sierra Leona perderá 131 millones de dólares de ingresos en el período de tres años de 2014 a 2016 únicamente como resultado de los incentivos al impuesto sobre la renta de las empresas concedidos a cinco empresas mineras, un promedio de 43,7 millones de dólares por año. En 2012 todos los incentivos fiscales combinados representaron ocho veces el presupuesto de salud y siete veces el de educación²⁶. Aunque las causas profundas de la debilidad del sistema de salud pública en los países afectados por el Ébola varían, la evasión fiscal, los incentivos fiscales legales y los servicios de la deuda externa son factores que han contribuido a la debilidad de las instituciones y los servicios de salud pública. Los ejemplos que figuran más arriba demuestran que el alivio de la deuda, la mejora de los regímenes impositivos y una reducción de las corrientes financieras ilícitas permitiría a estos y a muchos otros países menos adelantados mejorar sus sistemas de salud y educación públicos.

Gráfico IV

Corrientes financieras ilícitas, servicio de la deuda pública externa y gastos de salud pública de los países afectados por el Ébola, promedios anuales 2003-2012

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Véanse las notas de pie de página 22 y 25.

30. El Experto Independiente acoge con satisfacción el llamamiento formulado por los Estados Unidos de América y la Comisión Económica para África en favor del alivio de la deuda de los países afectados por el Ébola y hace votos por que este alivio se ponga en práctica rápidamente, tras el anuncio hecho en la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) celebrada en Brisbane en noviembre de 2014 de que el FMI otorgaría una suma global de 300 millones de dólares a los países afectados por el Ébola que incluiría nuevos préstamos en condiciones muy favorables, alivio de la deuda y subvenciones.

²⁶ Christian Aid, "Losing out. Sierra Leone's massive revenue losses from tax incentives" (Londres, Christian Aid, abril de 2014), págs. 5 y 6, puede consultarse en www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf.

B. Consecuencias en los derechos civiles y políticos y en el estado de derecho

31. Las corrientes financieras ilícitas y su no repatriación socavan los derechos civiles y políticos y el estado de derecho en los países de origen y destino. La existencia de dinero ilícito no regulado contribuye a la propagación de otras actividades delictivas, como las armas ilegales, el contrabando, el terrorismo y la infiltración de intereses delictivos en el sector público. Eso incluye la financiación de partidos políticos o campañas electorales que contravienen las normas internas, aumentando el riesgo del control del Estado y coartando el derecho a votar y a participar en los asuntos públicos sin discriminación.

32. Además, los Estados necesitan funcionarios independientes, bien equipados, capacitados y adecuadamente remunerados encargados de luchar contra la corrupción y la evasión fiscal que tramiten las peticiones de asistencia judicial recíproca, y un sistema judicial independiente que funcione en forma apropiada para combatir los fondos financieros ilícitos. Se requieren inversiones considerables para garantizar que nadie esté por encima de la ley, inclusive las llamadas personas de relevancia política, sus colaboradores o grandes empresas comerciales²⁷. Cuando tanto los incentivos como las oportunidades para exportar riqueza ilícita son considerables, es probable que se exacerbe el daño causado al estado de derecho. Se ha señalado que "la posibilidad de ocultar sin riesgo capitales ilícitos en paraísos fiscales constituye un estímulo directo a la corrupción y otras actividades ilícitas, como la manipulación de los precios en las transferencias. Se reducen así las posibilidades de detección y se aumentan en consecuencia las ganancias potenciales"²⁸. Si algunos sectores de la élite política están en condiciones de acumular riqueza a través de flujos ilícitos hacia el extranjero o tienen la disposición de hacerlo, se agravan las desigualdades económicas y son débiles los incentivos para fortalecer las instituciones fiscales, las facultades de investigación de los servicios de policía, la independencia del poder judicial y los servicios de auditoría pública. Esto es especialmente un problema en los países en desarrollo que se enfrentan a limitaciones de recursos cuando quieren establecer instituciones bien equipadas e independientes para resolver problemas tan complejos como la manipulación de los precios en las transferencias.

C. Obligaciones de las empresas comerciales

33. Los flujos financieros ilícitos como problema de derechos humanos no deben concernir únicamente a los Estados. Si bien los Estados tienen la obligación primordial de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos exigen que las empresas adopten medidas para "evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, y hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan" (principio rector N° 13). Las empresas comerciales deben respetar los derechos humanos en todas sus actividades. Pueden demostrar respeto por los derechos humanos mediante políticas apropiadas y procedimientos de diligencia debida. Las empresas multinacionales, así como sus asesores y financistas, deben comprender que sus estrategias de planificación fiscal podrían tener consecuencias negativas sobre los derechos humanos.

²⁷ Véase Theodore S. Greenberg y otros, *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, 2010); véase también Emile van der Does de Willebois y otros, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington: Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados, 2010).

²⁸ Mick Moore, "The practical political economy of illicit flows" en Peter Reuters (ed.), *Draining Development*, pág. 474.

34. Las empresas comerciales que mediante la manipulación de los precios en las transferencias, la evasión fiscal y la corrupción contribuyen de manera significativa a los flujos financieros ilícitos hacia el extranjero y socavan la capacidad de los Estados para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales causan repercusiones negativas sobre los derechos humanos. Esto sucede en particular cuando operan en Estados que tienen dificultades para cumplir con las obligaciones mínimas en materia de derechos humanos fundamentales. Una forma en que las empresas comerciales pueden comportarse responsablemente y demostrar su cumplimiento es ejercer un mayor grado de transparencia, en particular publicando datos sobre sus ventas, ganancias y tributación en los distintos países.

35. Lo mismo se aplica a los proveedores de servicios fiduciarios y corporativos y a los bancos comerciales que no cumplen las normas básicas de diligencia debida cuando proporcionan sus servicios o ayudan a lavar y ocultar fondos ilícitos en centros financieros extraterritoriales. La mayoría de los flujos financieros ilícitos son facilitados por los paraísos fiscales, las jurisdicciones secretas, las empresas ficticias cuyos propietarios no pueden ser rastreados, las cuentas fiduciarias anónimas, las fundaciones de caridad ficticias, las técnicas de lavado de dinero y las prácticas comerciales cuestionables. Se ha demostrado que los bancos desempeñan una función esencial en la facilitación de los flujos financieros ilícitos cuando no ejercen la diligencia debida con sus clientes (A/HRC/22/42, párr. 11). Los Estados tienen la obligación de garantizar que sus normas bancarias cumplan debidamente con las recomendaciones internacionales sobre el blanqueo de dinero y de tomar medidas contra estructuras que facilitan corrientes financieras ilícitas.

D. Protección de los denunciantes de irregularidades e informantes

36. En su resolución 25/9, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia del papel que la sociedad civil puede desempeñar denunciando la corrupción y llamando la atención sobre la negativa repercusión que tiene la no repatriación de fondos de origen ilícito en el estado de derecho y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa resolución el Consejo reiteró la obligación de los Estados de proteger a los denunciantes, de conformidad con el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

37. Los periodistas, los denunciantes de irregularidades, los activistas de la lucha contra la corrupción, los oficiales investigadores, los jueces, los fiscales, los abogados y los defensores de los derechos humanos que revelan actos de corrupción con frecuencia han sido víctimas de represalias o de vulneración de los derechos humanos, incluidas amenazas de muerte, detención arbitraria, desapariciones forzadas y asesinatos. Entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de noviembre de 2014, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos enviaron más de 35 llamamientos urgentes y cartas de transmisión de denuncias a 22 países y territorios que se referían a esas preocupaciones²⁹. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión destacó recientemente que los periodistas que divulgaban información sobre la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas corrían riesgos especiales (véase A/HRC/20/17). Según el Comité para la Protección de los Periodistas, al 31 de diciembre de 2014, de los 725 periodistas asesinados desde 1992 en todo el mundo, 208, o

²⁹ Véanse los informes periódicos sobre las comunicaciones de los procedimientos especiales, A/HRC/28/85, A/HRC/27/72, A/HRC/26/21, A/HRC/25/74, A/HRC/24/21, A/HRC/23/51, A/HRC/22/67, A/HRC/21/49, A/HRC/20/30, A/HRC/19/44, A/HRC/18/51.

el 29%, habían tratado cuestiones relacionadas con la corrupción³⁰. Reporteros Sin Fronteras denunció en 2011 que por lo menos 141 periodistas que cubrían la delincuencia organizada o el tráfico de drogas, otra importante fuente de corrientes financieras ilícitas, habían sido asesinados entre 2000 y 2010³¹.

38. Aunque varias jurisdicciones han introducido nuevas leyes para proteger a los testigos, denunciantes de irregularidades o personas que denuncian actos de corrupción, la protección de los denunciantes y los testigos de actos de corrupción con frecuencia no está a la altura de las normas internacionales o las mejores prácticas. En el último informe temático que se presentó al Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se observa que "[h]abía grandes diferencias entre los Estados parte en lo que respecta a la protección de los testigos, peritos y víctimas". Aunque en varios Estados las protecciones iban más allá de la protección mínima de no revelar la identidad o el paradero de los testigos, en el informe se observó que "en varios Estados no se habían adoptado medidas para proteger de manera eficaz a testigos y peritos". Además, en el informe se subraya que "[e]n varios Estados partes no se habían adoptado medidas integrales de protección de denunciantes, aunque en algunos casos estaba pendiente la aprobación de legislación al respecto. Los problemas comunes eran las particularidades de los ordenamientos jurídicos de cada Estado, la falta de capacidad y la ausencia de normas o sistemas especiales para la protección de los denunciantes" (CAC/COSP/IRG/2014/7, párrs. 13 y 14).

39. Transparencia Internacional ha destacado el hecho de que muchos marcos jurídicos para proteger a los denunciantes no garantizan suficientemente la confidencialidad y el anonimato de los informantes ni abarcan las denuncias de irregularidades en el sector privado³². En los últimos años varios países han instituido notable nueva legislación que fortalece la protección de los denunciantes, entre ellos la República de Corea, Sudáfrica y Eslovenia, y en 2014, Irlanda y Grecia³³. Un análisis de la legislación sobre la denuncia de irregularidades en la Unión Europea mostró que la legislación nacional con frecuencia no está a la altura de las normas internacionales o las mejores prácticas. En noviembre de 2013 solo cuatro países tenían marcos jurídicos para la protección de los denunciantes que Transparencia Internacional consideraba avanzados³⁴. El Experto Independiente espera que una nueva recomendación aprobada el 30 de abril de 2014 por el Consejo de Europa fortalezca la protección de los denunciantes de irregularidades. No obstante, la protección de estos es una preocupación mundial, como lo ilustran los informes del Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las organizaciones de lucha contra la corrupción³⁵. Además, es necesario fortalecer la protección de las personas que denuncian abusos o evasión fiscales que podrían no estar en condiciones de contar con la protección de la Convención.

³⁰ Comité para la Protección de los Periodistas, los datos pueden consultarse en www.cpj.org/killed/murdered.php.

³¹ Reporteros Sin Fronteras, "Crimen organizado, la información entre sus manos", informe de investigación (París, 2011).

³² Transparencia Internacional, "Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption" (Berlín, 2013).

³³ *Ibid.* y Transparencia Internacional, comunicados de prensa "Transparency International welcomes Protected Disclosures Act 2014" (15 de julio de 2014) y Transparencia Internacional: "Legal protection for citizens who denounce big corruption cases" (23 de abril de 2014), puede consultarse en www.transparency.org.

³⁴ Mark Worth: "Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in Europe" (Berlín, Transparencia Internacional, 2013).

³⁵ Consejo de Europa, recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de los denunciantes de irregularidades (CM/Rec(2014)7); Transparencia Internacional, "Fighting corruption in South Asia: building accountability" (Berlín, 2014), págs. 12 y 13.

E. Debidas garantías procesales en la recuperación de activos y asuntos penales

40. Los derechos humanos también son pertinentes para la incautación y congelación del producto de la corrupción u otras actividades delictivas. Eso incluye los derechos a las debidas garantías procesales en cuestiones penales o civiles contra personas presuntamente responsables de actos de corrupción, evasión fiscal u otras conductas delictivas conexas y la garantía de la independencia de las autoridades encargadas de la investigación y el procesamiento de delitos, en particular la garantía de que la congelación y el decomiso de activos no prive a las personas sospechosas de corrupción o investigadas por ese delito, del disfrute de los niveles básicos esenciales mínimos de los derechos sociales, económicos y culturales. Si bien el derecho a la propiedad, previsto en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en varios instrumentos regionales de derechos humanos no protege los activos robados de la recuperación, nadie puede ser privado arbitrariamente de ese derecho. Preocupan también al Experto Independiente los informes en el sentido de que en algunos casos los gobiernos han usado los cargos de evasión fiscal o de corrupción contra exmiembros de la élite gobernante, opositores políticos, disidentes o defensores de los derechos humanos para penalizarlos. Los procedimientos especiales también han enviado comunicaciones en nombre de estas personas³⁶.

41. Cabe destacar asimismo que algunas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción han sido impugnadas por motivos de derechos humanos. El artículo 31, párrafo 8, de la Convención establece que es posible exigir a un delincuente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que "se analizaron disposiciones similares de una serie de precedentes en que se establecían las condiciones que debían cumplirse para que no se vulneraran las debidas garantías procesales. En esos precedentes se sostenía que la presunción de inocencia no es un derecho absoluto y que la utilización en el derecho penal de otras presunciones legales no constituye en sí misma una restricción de ese derecho, siempre que los Estados tengan en cuenta la importancia de lo que está en juego y respeten el derecho de defensa" (A/HRC/19/42, párr. 46).

F. Uso de los fondos ilícitos repatriados

42. Por último, un enfoque de derechos humanos en la recuperación de los activos tiene que considerar las implicaciones que tiene el uso de los fondos ilícitos devueltos por lo que se refiere a las políticas. La Iniciativa StAR ha señalado que la utilización de los activos devueltos es una decisión soberana del país que recupera sus bienes robados, aunque ha llegado a la conclusión de que "los países que han adoptado una política de apertura y transparencia en el diseño de un régimen de gestión de los activos devueltos se han beneficiado de este enfoque"³⁷.

43. El Experto Independiente apoya este punto de vista. En su opinión, el respeto de los principios de derechos humanos de transparencia, rendición de cuentas y participación y la adhesión a ellos es un factor esencial para asegurar el uso prudente de los fondos ilícitos repatriados. Además, hace suya la opinión de que "las decisiones referentes a la asignación

³⁶ Véanse por ejemplo las comunicaciones MNG 1/2012 de 21 de mayo de 2012, que figura en el documento A/HRC/21/49, y PRK 1/2013 de 17 de diciembre de 2013, que figura en el documento A/HRC/26/21.

³⁷ Iniciativa StAR, "Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations" (Washington, D.C., 2009), pág. xi.

de los recursos no deben adoptarse a puerta cerrada, sino en forma pública y abierta y prestando la debida atención a las demandas de la sociedad civil. En algunos casos, la falta de transparencia y de participación en las decisiones sobre la asignación puede hacer que los recursos recuperados terminen utilizándose para fines diferentes de los que dictan los principios de derechos humanos" (A/HRC/19/42, párr. 30). Como se pone de relieve en el estudio de la Alta Comisionada, puesto que "los recursos recuperados no son ingresos previstos ni ingresos públicos presupuestados, los Estados deben asignarlos de conformidad con su obligación de dedicar los máximos recursos disponibles a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales" (*ibid.*, párr. 28).

44. En los países en transición, los activos ilícitos devueltos también pueden ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones que les incumben de proporcionar reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos de un régimen anterior. Este es particularmente el caso si los fondos ilícitos devueltos provienen de activos controlados por personas importantes del medio político expuestas a la corrupción que presuntamente han sido directa o indirectamente responsables de violaciones de los derechos humanos en el pasado. Aunque los activos recuperados no son una solución integral al problema de la financiación de las iniciativas de justicia de transición y de los programas de reparación, se han utilizado, por ejemplo en el Perú, para adoptar medidas de lucha contra la corrupción y de justicia de transición, entre ellas la búsqueda de la verdad y la concesión de reparaciones³⁸. La Egyptian Initiative for Personal Rights, publicada en septiembre de 2014, es una recopilación de mejores prácticas para la gestión de activos recuperados que se basa en experiencias internacionales³⁹.

45. Es importante que los esfuerzos de recuperación de activos se consideren solo una parte de los diversos esfuerzos que los Estados deben hacer para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como pone de relieve la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estas "obligaciones incumben tanto a los países de origen como a los países receptores de fondos adquiridos ilícitamente en razón del principio de cooperación y asistencia internacionales en pro de la efectividad de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales" (A/HRC/19/42, párr. 24).

IV. Iniciativas internacionales para frenar las corrientes financieras ilícitas

46. Antes de analizar la importancia de frenar los flujos financieros ilícitos en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, el Experto Independiente desea ofrecer una breve sinopsis de las iniciativas internacionales recientes, actualizando la información que figura en informes anteriores (A/HRC/22/42 y A/HRC/25/52).

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones* (Nueva York y Ginebra, 2008) Ruben Carranza, "Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?" en *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, N° 3 (2008), págs. 310 a 330.

³⁹ Egyptian Initiative for Personal Rights, "How to best utilize our stolen assets? Best practices for the management of recovered assets" (El Cairo, septiembre de 2014), puede consultarse en http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/asset_recovery_e.pdf.

47. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción constituye un punto de referencia amplio para las leyes, instituciones y medidas de los Estados partes en materia de lucha contra la corrupción y reconoce como principio fundamental la repatriación de los fondos ilícitos en el artículo 57, párrafo 3 a). En el artículo 52 de la Convención se establece que todos los Estados partes "[...] intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores".

48. El Experto Independiente acoge con satisfacción el hecho de que Alemania, el Estado de Palestina, Omán y el Sudán hayan ratificado la Convención en 2014, llevando así el número de Estados partes a 173 (al 31 de diciembre de 2014), e insta a los Estados que aún no hayan firmado o ratificado la Convención a que lo hagan cuanto antes.

49. La Conferencia de los Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estableció el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos. Desde su primer período de sesiones celebrado en 2006, el Grupo de Trabajo se ha reunido ocho veces y en su reunión más reciente examinó la prevención y detección de transferencias del producto del delito, y medidas para la recuperación directa de bienes, de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Convención⁴⁰.

50. El 18 de diciembre de 2014, la Asamblea General aprobó la resolución 69/199, en la que subrayó la necesidad de redoblar los esfuerzos para ayudar a recuperar los activos robados a fin de preservar la estabilidad y el desarrollo sostenible y la transparencia de las instituciones financieras. La Asamblea General exhortó a los Estados Miembros a que siguieran colaborando con todos los interesados en los mercados financieros nacionales e internacionales para denegar refugio a los activos adquiridos ilícitamente por personas involucradas en prácticas corruptas e instó a los Estados a que fomentaran la participación activa de personas y grupos que no pertenecieran al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción. La Asamblea General reconoció la importancia fundamental de garantizar la independencia y eficacia de las autoridades encargadas de las investigaciones y los procesos relacionados con delitos de corrupción, así como de recuperar el producto de esos delitos, y los principios fundamentales del debido proceso legal en los procesos penales y en los procedimientos civiles o administrativos sobre derechos de propiedad. Además, en la resolución 69/199 la Asamblea expresó preocupación por las consecuencias negativas que la corrupción generalizada tiene en el disfrute de los derechos humanos, reconociendo que la corrupción es un obstáculo para la promoción y protección efectivas de los derechos humanos y para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

51. La Iniciativa StAR, puesta en marcha conjuntamente en 2007 por la UNODC y el Banco Mundial, apoya los esfuerzos internacionales para poner fin a los refugios seguros para los fondos fruto de la corrupción. La Iniciativa colabora con los países en desarrollo y los centros financieros para prevenir el lavado de dinero producto de la corrupción y facilitar la restitución más sistemática y oportuna de los activos robados. En los últimos años la Iniciativa ha seguido proporcionando formación, creación de capacidad y asistencia técnica a los países que intervienen operativamente en casos de recuperación de activos. Al 31 de diciembre de 2014, su base de datos sobre corrupción incluye información sobre 748 casos de corrupción transfronteriza.

⁴⁰ CAC/COSP/WG.2/2014/4, párrs. 40 a 58.

52. La tercera reunión del Foro Árabe sobre la Recuperación de Activos, auspiciada por el Gobierno de Suiza en asociación con la Iniciativa StAR, se celebró en Ginebra del 1 al 3 de noviembre de 2014, con la participación de 250 especialistas de 40 países⁴¹. Simultáneamente, se realizó una actividad paralela centrada en el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de recuperación de activos y se subrayó la necesidad de crear mecanismos para el intercambio de información entre la sociedad civil y los gobiernos, así como de establecer mecanismos responsables y transparentes para la gestión y disposición de los activos devueltos, por medio de consultas amplias con las partes interesadas⁴².

53. Los días 29 y 30 de abril de 2014, la Iniciativa StAR suministró apoyo técnico al Foro Ucraniano sobre Recuperación de Activos tras la congelación de activos en relación con el ex-Presidente de Ucrania, Viktor Yanukovich y sus colaboradores, por Austria, el Canadá, los Estados Unidos de América, Liechtenstein, Suiza y la Unión Europea. En ese contexto, se publicó una guía para organizaciones de la sociedad civil que ilustra la forma en que pueden contribuir a las iniciativas de recuperación de activos⁴³.

54. En respuesta a las protestas de la población sobre la evasión fiscal y la elusión fiscal de las empresas, los países del Grupo de los Ocho (G-8) asumieron el compromiso en la Cumbre de Lough Erne celebrada en junio de 2013 de instituir el intercambio automático de información de las autoridades tributarias en todo el mundo para luchar contra el flagelo de la evasión impositiva; modificar las normas que permiten a las empresas trasladar sus utilidades fuera de las fronteras para evitar la tributación; ayudar a los países en desarrollo mediante el suministro de información y capacidad para recaudar los impuestos que se les adeudan; instituir la presentación de informes por las empresas extractivas desglosados por países; y abordar el problema del uso indebido de empresas ficticias concebidas para ocultar los flujos financieros ilícitos⁴⁴. Los Ministros de Finanzas del G-8 y el G-20 encomendaron a la OCDE la elaboración de un Plan de Acción sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, publicado en julio de 2013, que contenía 15 medidas concretas para abordar un conjunto de cuestiones relativas a la transparencia tributaria, la rendición de cuentas y el intercambio de información. La Declaración Final de los Jefes de Estado y de Gobierno del G-20 de San Petersburgo de septiembre de 2013 subrayó que "[l]os países en desarrollo deberían ser capaces de cosechar los beneficios de un sistema fiscal internacional más transparente".

55. En la reunión anual del Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información Fiscal celebrado en Berlín en octubre de 2014, 51 jurisdicciones anunciaron la introducción de un nuevo Estándar Global para el Intercambio Automático de Información Fiscal que comenzaría a aplicarse en 2017 o a fines de 2018. Los líderes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G-20 celebrada en Brisbane (Australia) en noviembre de 2014 afirmaron el principio de que "las ganancias deberían ser gravadas en donde se desarrollan las actividades económicas de las que derivan dichas ganancias y donde se crea el valor". Los líderes del G-20 también aplaudieron el progreso hecho en relación con la imposición de gravámenes a los regímenes de patentes (*patent boxes*), una práctica por

⁴¹ Véase el comunicado final, puede consultarse en http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/co_chairs_english.pdf.

⁴² Las recomendaciones de la sociedad civil pueden consultarse en www.transparency.org/files/content/pressrelease/Final_civil_society_recommendations_from_AFAR_III_Geneva.pdf.

⁴³ Para más detalles véase <http://star.worldbank.org/star/UFAR/stolen-asset-recovery-ukraine-0>. La guía puede consultarse en <http://star.worldbank.org/star/ufar/ukraine-resources>.

⁴⁴ Véase la Declaración de Lough Erne del G-8; Comunicado de Lough Erne de los Dirigentes del G-8; Principios Comunes sobre el uso indebido de las empresas y las disposiciones jurídicas y el Plan de Acción del G-8 para evitar el uso indebido de las empresas y las disposiciones jurídicas, pueden consultarse en <https://www.gov.uk/government/collections/g8-communicate-and-documents>.

medio de la cual los derechos de propiedad intelectual pueden desviar utilidades de los países en que se obtuvieron⁴⁵.

56. Sin embargo, se han expresado preocupaciones en el sentido de que los países en desarrollo han quedado excluidos de la fase de diseño del nuevo sistema de intercambio automático de información tributaria o tal vez aún podrían no estar en condiciones de proporcionar información recíproca, beneficiándose escasamente de ello, lo cual privaría a muchos países de ingresos bajos y medianos de los beneficios del intercambio de información tributaria internacional. Se ha sugerido, por ejemplo, establecer un plazo de cinco años durante el cual los países de menos ingresos recibirían información tributaria en forma automática, sin el requisito de la reciprocidad plena. Eso daría tiempo para la modificación y mejora de los regímenes nacionales y demostraría el valor de participar en el intercambio de información.

57. La OCDE ha determinado que una de las tres principales prioridades de su Estrategia de Desarrollo (2012) es la lucha contra las corrientes financieras ilícitas. En 2014 la OCDE publicó un informe sobre la medición de las respuestas de la organización a las corrientes financieras ilícitas de países en desarrollo titulado *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*, en el que se analiza el desempeño de los países de la OCDE respecto de las principales normas internacionales para contrarrestar las corrientes financieras ilícitas. Se centra en cinco esferas de políticas: blanqueo de dinero, evasión impositiva, soborno en el extranjero, recuperación de activos y función de los organismos de desarrollo. En otra publicación de la OCDE sobre mejores políticas para el desarrollo en 2014 y coherencia de políticas y corrientes financieras ilícitas titulado *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows* se pone de relieve la necesidad de la coherencia de políticas para abordar el problema de las corrientes financieras ilícitas. El análisis de la OCDE muestra que los países están avanzando en la lucha contra las corrientes financieras ilícitas, aunque advierte que "a menos que se adopten medidas, los países de la OCDE corren el riesgo de convertirse en refugios seguros para los activos ilícitos de los países en desarrollo" (pág. 22).

58. El Grupo de Acción Financiera (GAFI), ha pasado a ser un órgano normativo internacional en la lucha contra el blanqueo de dinero. El GAFI ha formulado un conjunto de recomendaciones que se han reconocido como la norma internacional para combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, y lleva a cabo revisiones por pares de todos sus miembros en forma permanente para evaluar su aplicación. En febrero de 2012, el GAFI aprobó un nuevo conjunto de recomendaciones que, de incorporarse en las legislaciones nacionales, permitirán garantizar que el ordenamiento jurídico interno haga más difícil ocultar dinero ilícito en jurisdicciones secretas. En octubre de 2013 se publicó una nueva guía del GAFI sobre los requisitos de la diligencia debida en relación con personas del medio político expuestas a la corrupción, seguida en 2014 por la orientación sobre la transparencia y la titularidad real para disuadir y prevenir el uso indebido de vehículos de empresas para el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo, la evasión fiscal u otras actividades ilícitas.

59. A nivel regional, en África la Unión Africana y la Comisión Económica para África también han luchado contra el flujo de fondos ilícitos. El Grupo de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos se estableció en febrero de 2012 para abordar el debilitante problema de las corrientes financieras ilícitas que salían de África. El Grupo ha realizado consultas, visitas a países y estudios en seis países africanos. En su informe sobre la marcha de los trabajos, el Grupo señaló que "en algunos países de África, la estructura institucional para responder a las corrientes financieras ilícitas era en el mejor de los casos irregular, o

⁴⁵ Véase www.theguardian.com/business/2014/nov/16/g20-tax-avoidance-pledge-still-leaves-poor-countries-vulnerable.

bien simplemente no existía. La falta de transparencia, el secreto y la dificultad para obtener información y datos sistemáticos siguen siendo los problemas fundamentales" (E/ECA/CM/47/6, párr. 20)⁴⁶.

60. En febrero de 2013, la Comisión Europea publicó propuestas para enmendar la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, mediante la aclaración de la definición de la "titularidad real" y el suministro de más detalles acerca de los requisitos sobre diligencia debida con respecto al cliente⁴⁷. La nueva Directiva obligará por primera vez a los Estados miembros de la Unión Europea a mantener registros centrales en los que deberán incluir información sobre la titularidad real de las empresas y otras entidades jurídicas, y fideicomisos. Los registros no serán públicos, pero estarán a disposición de las autoridades competentes y las unidades de inteligencia financiera, así como de las personas con un "interés legítimo", como periodistas de investigación y otros ciudadanos interesados. El objetivo es aumentar la transparencia, hacer que los "tratos dudosos" sean más difíciles de ocultar y luchar contra el blanqueo de dinero y los delitos fiscales.

V. Freno de las corrientes financieras ilícitas y el marco para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas

61. Las corrientes financieras ilícitas no figuran explícitamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni siquiera en el octavo Objetivo sobre una asociación mundial para el desarrollo, que trata de la deuda externa, el comercio y la cooperación para el desarrollo. Esa omisión se ha reparado en el informe del Grupo de Alto nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, publicado en mayo de 2013, que recomendó incluir la meta global de "reducir los flujos ilícitos y la evasión fiscal y aumentar la recuperación de activos robados" en los futuros objetivos de desarrollo⁴⁸.

62. En el informe se señala que "[h]a llegado el momento de que la comunidad internacional empiece a utilizar nuevas formas de colaboración, vaya más allá de una agenda para la cooperación y ponga en orden su propia casa: implementar una rápida reducción de la corrupción, los flujos financieros ilícitos, el blanqueo de dinero, la evasión de impuestos y la posesión de activos ocultos". Se subraya que los países desarrollados "[t]ienen la especial responsabilidad de garantizar que no haya lugar seguro para el capital ilícito y los ingresos provenientes de la corrupción, y que las empresas multinacionales paguen impuestos equitativamente en los países en los que operan" y se observa que "[l]os países desarrollados podrían ser más activos en la incautación y devolución de activos que

⁴⁶ El informe final del Grupo de Alto Nivel se publicó el 31 de enero de 2015, después de que el Experto Independiente hubiese presentado este estudio para su edición. En el estudio definitivo del Experto Independiente se tendrá debidamente en cuenta el informe del Grupo de Alto Nivel. Véase *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, cuya preparación fue encomendada por la Unión Africana y la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Comisión Económica para África. Puede consultarse en www.uneca.org/sites/default/files/publications/iff_main_report_english.pdf.

⁴⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, COM(2013)45.

⁴⁸ Informe del Grupo de Alto nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (mayo de 2013).

puedan haber sido robados, adquiridos mediante corrupción, o transferidos ilegalmente al extranjero desde países en desarrollo"⁴⁹.

63. Las organizaciones de la sociedad civil también han promovido la necesidad de abordar la cuestión de las corrientes financieras ilícitas como parte de la agenda para el desarrollo después de 2015. Por ejemplo, el Centro de Derechos Económicos y Sociales y Christian Aid propusieron la meta concreta de reducir las corrientes financieras ilícitas como parte de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible, a fin de terminar con la evasión fiscal transfronteriza, devolver los bienes robados, condonar la deuda "odiosa" y combatir progresivamente los abusos fiscales⁵⁰. Se observó además que "[e]l derecho de las personas a acceder a la información fiscal y financiera detallada, fiable, periódica y desagregada está fuertemente restringido en muchos países, en especial la información financiera necesaria para acabar con los flujos financieros ilícitos, frenar la captura empresarial de los procesos de desarrollo, y detectar otros abusos fiscales como los gastos fiscales socialmente inútiles. Este vacío fundamental en la información fiscal agrava y refuerza la falta de participación efectiva, significativa e institucionalizada de los grupos sociales y países más desfavorecidos en el diseño, implementación y seguimiento de la política fiscal".

64. El Experto Independiente acoge con satisfacción esta y otras iniciativas que finalmente garantizaron que el Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobado el 19 de julio de 2014, incorporara la cuestión de las corrientes financieras ilícitas en el marco del objetivo 16 propuesto de "[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible". Propuso el objetivo concreto (16.4) de "reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada" para 2030.

65. El informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, publicado en diciembre de 2014, afirmó que "[e]l acceso a los sistemas de justicia imparciales, las instituciones de gobernanza democrática responsables, las medidas encaminadas a luchar contra la corrupción y controlar las corrientes financieras ilícitas y las salvaguardias para proteger la seguridad personal son elementos integrales del desarrollo sostenible", incorporando así la lucha contra las corrientes financieras ilícitas y la corrupción en el núcleo de la protección de los derechos humanos y la buena gobernanza. En el mismo párrafo el Secretario General observa que "[d]ebe asegurarse un entorno propicio regido por el estado de derecho para la participación libre, activa y significativa de la sociedad civil" y se refiere a la "libertad de prensa y el acceso a la información, la libertad de expresión, reunión y asociación" como "elementos facilitadores del desarrollo sostenible" (A/69/700, párr. 78).

66. El informe del Secretario General confirma la opinión del Experto Independiente de que controlar las corrientes financieras ilícitas recae en el ámbito de los derechos humanos y guarda una estrecha relación con la protección y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la transparencia, el derecho a la participación y el acceso a la información. El Experto Independiente hace plenamente suya la opinión del Secretario General de que la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidas las iniciativas para controlar las corrientes financieras ilícitas, debe "[g]arantizar que todas las medidas adoptadas respeten y promuevan los derechos humanos y se ajusten plenamente a las normas internacionales" (*ibid.*, párr. 65), y recomienda que esta disposición se incluya expresamente en el conjunto final de objetivos de desarrollo sostenible convenidos por los Estados Miembros.

⁴⁹ *Ibid.*, Resumen ejecutivo y págs. 13 y 63.

⁵⁰ Centro de Derechos Económicos y Sociales y Christian Aid, *Revolución Fiscal Post 2015: Una aproximación desde los derechos humanos, informe de análisis* (mayo de 2014).

67. En su informe, el Secretario General subraya que es urgente que se aborde con eficacia el problema de los flujos ilícitos y que se necesita que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aplique más enérgicamente, al igual que las medidas para superar los obstáculos que dificultan la restitución de los activos sustraídos. El Secretario General también señala que los Estados Miembros deben considerar la posibilidad de adoptar medidas para asegurar el intercambio de información, la cooperación judicial y el establecimiento de un comité intergubernamental sobre cooperación en materia tributaria, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (*ibid.*, párr. 115).

68. El Experto Independiente aplaude estas recomendaciones, que contribuirían a una participación más inclusiva de todos los Estados Miembros, incluidos los países menos adelantados, en las iniciativas en curso del G-8, el G-20 y la OCDE para reformar las normas fiscales internacionales y reducir la evasión fiscal a nivel mundial.

69. El Experto Independiente también manifiesta algunas preocupaciones. Una de las principales cuestiones es especificar la forma en que el progreso para alcanzar la meta propuesta de frenar las corrientes financieras ilícitas puede medirse y asegurarse la rendición de cuentas de su aplicación, en particular en relación con un aspecto que exige un esfuerzo concertado, tanto de los países de origen y de destino, como de los interesados públicos y privados, incluidos los gobiernos, las empresas comerciales y el sector financiero. Comparte la opinión del Secretario General de que la agenda para el desarrollo después de 2015 debería incluir mecanismos públicos sólidos e inclusivos a todos los niveles para presentar informes, hacer un seguimiento de los progresos realizados, extraer enseñanzas y asegurar la rendición de cuentas mutua (A/69/700, párr. 60).

70. Sin embargo, el Experto Independiente está decepcionado por la falta de referencias del Grupo de Trabajo Abierto a la cuestión de la evasión fiscal y los paraísos fiscales, en particular en el objetivo 17 propuesto, fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, la meta 17.1 sobre finanzas solo trata la cuestión de los impuestos en el contexto de la mejora de la capacidad de los países en desarrollo para recaudar ingresos fiscales y de otra índole, pero no menciona la lucha contra la evasión fiscal. Una propuesta anterior sobre la evasión y elusión tributarias internacionales del Grupo de Alto Nivel no se incluyó en su informe final, lo que posiblemente sea una oportunidad desaprovechada de que los países desarrollados y en desarrollo aborden una de las reformas estructurarles más necesarias.

71. Para que el objetivo del desarrollo sostenible de frenar las corrientes financieras ilícitas lleve a la adopción de medidas de política de parte de los países de origen y destino y el sector privado, debe hacerse el seguimiento del progreso utilizando indicadores, parámetros de referencia y metas adecuados. GFI ha propuesto que el objetivo de desarrollo sostenible sobre corrientes financieras ilícitas incorpore la meta de "reducir en un 50% las corrientes financieras ilícitas resultantes de las facturas comerciales falsas", observando que las propuestas actuales del Grupo de Trabajo Abierto de "reducir considerablemente las corrientes financieras ilícitas" o de "fortalecer la recuperación de activos robados" son sumamente imprecisas respecto de lo que cada Estado o actor debería lograr antes de 2030. GFI sostuvo que seleccionar como meta las corrientes ilícitas relacionadas con los impuestos o el comercio abarcaría la mayor parte de las corrientes financieras ilícitas, podría medirse utilizando estadísticas gubernamentales oficiales, complementarías las iniciativas de transparencia que ya estaban en curso, aumentaría la movilización de recursos internos y la recaudación impositiva, y garantizaría que una cuantía mucho mayor de capital permaneciera en los países en desarrollo⁵¹.

⁵¹ Tom Cardamone y Dev Kar, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 Development Agenda", documento de trabajo (4 de agosto de 2014), puede consultarse en www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_perspective_-_cardamone_kar.pdf.

72. Alex Cobham ha sugerido que se especifiquen tres metas destinadas a frenar las corrientes financieras ilícitas por medio de una mayor transparencia e intercambio de información tributaria. Propone:

- a) Reducir a cero el número de personas jurídicas y disposiciones respecto de las cuales no se dispone de información pública sobre la titularidad real a fin de eliminar la posibilidad de la titularidad anónima de empresas, fideicomisos y fundaciones;
- b) Reducir a cero el comercio transfronterizo y las relaciones de inversiones entre jurisdicciones en que no hay un intercambio bilateral automático de información tributaria, a fin de impedir que se oculten activos y corrientes de ingresos extraterritoriales;
- c) Reducir a cero el número de empresas comerciales multinacionales que no presentan información pública desglosada por país, a fin de revelar los principales desajustes entre la distribución de las ganancias y la localización de la verdadera actividad económica.

73. Cobham sostuvo que la fortaleza de estas metas sería que permitiría reunir datos para poner de relieve el grado en que cada jurisdicción había cumplido sus obligaciones, de modo que la rendición de cuentas respecto del secreto financiero que afectaba a terceros podría vigilarse y seguirse adecuadamente a lo largo del tiempo respecto de criterios objetivos y no de promesas políticas imprecisas⁵².

74. El Experto Independiente estima que las metas y los indicadores sugeridos por GFI y Cobham serían esenciales para plasmar y seguir los progresos de la aplicación del objetivo algo impreciso e inspirador de "reducir considerablemente las corrientes financieras ilícitas", aunque se corre el riesgo de que no esté claro quién debería ser responsable de su cumplimiento y de la rendición de cuentas de su aplicación. No obstante, tal vez sea necesario complementar estas metas mediante otros indicadores que permitan el seguimiento de los progresos de las iniciativas de recuperación de activos y el freno de las corrientes financieras ilícitas relacionadas con la corrupción y la delincuencia⁵³. También debería prestarse atención a los indicadores que garantizarían que los derechos humanos se integraran plenamente en las iniciativas nacionales e internacionales para frenar las corrientes financieras ilícitas. Por consiguiente, debería considerarse la posibilidad de formular metas adicionales relativas a la protección de los testigos y los denunciantes de irregularidades, la aplicación de procedimientos de diligencia debida por empresas financieras y proveedores de servicios, e iniciativas de enjuiciamiento y de investigación en relación con la evasión impositiva y la corrupción.

VI. Conclusión

75. Si bien la delincuencia, la corrupción, y la evasión y el abuso fiscales pueden contribuir a las corrientes financieras ilícitas, que afectan negativamente a los derechos humanos de diversas formas, se ha estimado que la mayoría de las corrientes financieras ilícitas guardan relación con transacciones transfronterizas vinculadas con cuestiones tributarias. En los países en desarrollo, el comercio y la manipulación de los precios en las transferencias es el principal medio de evasión o abuso fiscales y la crisis financiera ha centrado la atención en los países de renta alta en la evasión

⁵² Alex Cobham, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda" documento de trabajo (4 de agosto de 2014), puede consultarse en www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_assessment_-_cobham_0.pdf.

⁵³ Angela Me, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda", documento de trabajo (30 de julio de 2014), puede consultarse en www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_viewpoint_-_me_0.pdf.

tributaria y los regímenes de elusión de las empresas transnacionales. Los paraísos fiscales, las jurisdicciones secretas y los centros financieros extraterritoriales facilitan en gran medida las corrientes financieras ilícitas. Si bien se requieren nuevas investigaciones empíricas, se tendrán presentes estos aspectos cuantitativos cuando se prepare el estudio definitivo, que contendrá un conjunto de recomendaciones más integrales, para su presentación al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2016.

76. El Experto Independiente reitera las recomendaciones formuladas por el anterior Experto Independiente y por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/25/52, párr. 50; A/HRC/26/28, párrs. 79 a 82) y desearía formular las recomendaciones siguientes como una contribución oportuna al debate en curso sobre los objetivos para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas. También desearía señalar sus recomendaciones a la atención de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015.

77. El Experto Independiente recomienda que los Estados:

a) Incluyan el objetivo de reducir las corrientes financieras ilícitas en el conjunto final de objetivos de desarrollo sostenible, fundamentando ese objetivo en el contexto de la buena gobernanza, el estado de derecho, la justicia y el deber de los Estados de respetar, proteger y observar los derechos humanos.

b) Incluyan en la agenda final para el desarrollo después de 2015 disposiciones expresas a los efectos de que los Estados y otros actores, al poner en práctica los objetivos de desarrollo sostenible, garanticen el respeto de los derechos humanos y la promoción de estos en todas las medidas y actividades que se lleven a cabo, en cumplimiento pleno de las normas internacionales.

c) Complementen el objetivo general de reducir las corrientes financieras ilícitas con metas e indicadores medibles para asegurar la rendición de cuentas de la aplicación.

d) Respalden la investigación empírica de las corrientes financieras ilícitas, mejoren los datos y las estimaciones actuales y acuerden una metodología común a los efectos de hacer el seguimiento de los progresos relativos a frenar las corrientes financieras ilícitas antes de 2030.

e) Garanticen que estos indicadores incluyan metas porcentuales concretas para reducir las corrientes financieras ilícitas relacionadas con el comercio y los impuestos antes de 2030.

f) Incluyan en la medición del progreso tres metas sobre transparencia destinadas a reducir a cero:

i) El número de personas jurídicas y disposiciones respecto de las cuales no se dispone de información pública sobre titularidad real;

ii) El número de relaciones comerciales y de inversiones transfronterizas entre jurisdicciones en que no existe un intercambio automático de información tributaria;

iii) El número de empresas transnacionales que no presentan información pública desglosada por país.

Esas metas de "cero" deberían complementarse mediante indicadores adicionales para hacer el seguimiento de las iniciativas de recuperación de activos, frenar las corrientes financieras ilícitas producto de la corrupción y del delito; asegurar la aplicación de procedimientos de diligencia debida por las empresas financieras y los

proveedores de servicios; fortalecer los marcos jurídicos y las disposiciones prácticas para la protección de testigos y denunciantes de irregularidades; y aumentar las iniciativas de enjuiciamiento y de investigación en relación con la evasión impositiva y la corrupción de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

g) Consideren la posibilidad de establecer un comité intergubernamental sobre cooperación en materia tributaria, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para garantizar que todos los países, incluidos los países menos adelantados, se beneficien mediante el nuevo sistema incipiente de intercambio automático de información fiscal y participen plenamente en su diseño y aplicación.
