



# Asamblea General

Distr. general  
25 de julio de 2006  
Español  
Original: inglés

---

**Sexagésimo primer período de sesiones**

Tema 54 d) del programa provisional\*

**Globalización e interdependencia: prevención de las prácticas corruptas y la transferencia de fondos de origen ilícito y lucha contra ellas y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

**Prevención de las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y lucha contra ellas y repatriación de esos activos a los países de origen**

**Informe del Secretario General**

*Resumen*

El presente informe se ha preparado con arreglo a lo dispuesto en la resolución 60/207 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2005, titulada “Prevención de las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y lucha contra ellas y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Contiene una breve reseña de los antecedentes de la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y del proceso que habrá de culminar en la celebración del primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en su calidad de mecanismo de aplicación de la Convención. En el informe se destaca la coordinación eficaz de las iniciativas de lucha contra la corrupción como elemento sustancial del examen de la aplicación de la Convención. Se ofrece una sinopsis de las actividades que la comunidad internacional lleva a cabo a fin de estimar la escala de la corrupción y sus consecuencias en el desarrollo y el crecimiento económico. En el informe figura un resumen de algunas cuestiones importantes relacionadas con la recuperación de activos y se analizan las conclusiones de dos estudios de casos realizados en Kenya y Nigeria. El informe termina con un conjunto de recomendaciones sobre las perspectivas futuras.

---

\* A/61/150 y Corr. 1.



## Índice

|                                                                                                                          | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Introducción . . . . .                                                                                                | 1-3             | 3             |
| II. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción . . . . .                                                     | 4-6             | 4             |
| A. Estado de las ratificaciones . . . . .                                                                                | 4               | 4             |
| B. Hacia un mecanismo para apoyar la aplicación efectiva de la Convención: la Conferencia de los Estados Parte . . . . . | 5-6             | 5             |
| III. Coordinación eficaz de las iniciativas de lucha contra la corrupción . . . . .                                      | 7-10            | 5             |
| A. El Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción: un mecanismo de coordinación . . . . .       | 8               | 5             |
| B. El Pacto Mundial: el décimo principio . . . . .                                                                       | 9-10            | 6             |
| IV. Estimación de la escala de la corrupción y de su impacto en el desarrollo y en el crecimiento económico . . . . .    | 11-17           | 7             |
| V. Recuperación de activos producto de la corrupción . . . . .                                                           | 18-35           | 9             |
| A. Obstáculos en las prácticas actuales de recuperación de activos . . . . .                                             | 18-22           | 9             |
| B. Nigeria y Kenya: dos estudios de casos . . . . .                                                                      | 23-26           | 10            |
| C. La recuperación de activos como principio fundamental de la Convención . . . . .                                      | 27-35           | 11            |
| VI. Conclusiones y recomendaciones: perspectivas futuras . . . . .                                                       | 36-39           | 13            |

## I. Introducción

1. En su resolución 60/207, de 22 de diciembre de 2004, la Asamblea General acogió con beneplácito la entrada en vigor, el 14 de diciembre de 2005, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo); reiteró su invitación a todos los Estados Miembros y las organizaciones regionales de integración económica competentes a que, dentro de los límites de su competencia, ratificaran la Convención o se adhirieran a ella y la aplicaran plenamente y cuanto antes; alentó a todos los gobiernos a que previnieran, combatieran y tipificaran como delito la corrupción en todas sus formas, incluso el soborno, el blanqueo de dinero y la transferencia de activos adquiridos ilícitamente, y a que se esforzaran por la pronta repatriación de esos activos mediante actividades de recuperación de activos acordes con los principios de la Convención; alentó además la cooperación subregional y regional, cuando procediera, en los esfuerzos para prevenir y combatir las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito, así como para la recuperación de activos; exhortó a una mayor cooperación internacional, especialmente por conducto del sistema de las Naciones Unidas, en apoyo de esos esfuerzos; alentó a los Estados Miembros a que proporcionaran recursos financieros y humanos suficientes a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); reiteró su petición a la comunidad internacional para que prestara, entre otras cosas, asistencia técnica en apoyo de las actividades nacionales de fortalecimiento de la capacidad humana e institucional destinadas a prevenir y combatir las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito, así como para recuperar los activos; acogió con agrado las medidas adoptadas por el sector privado, tanto a nivel internacional como nacional, para seguir participando plenamente en la lucha contra la corrupción, y tomó nota con reconocimiento de la labor realizada por el Pacto Mundial al examinar su décimo principio, relativo a la lucha contra la corrupción; expresó su preocupación por la magnitud de la corrupción a todos los niveles y la escala de la transferencia de activos de origen ilícito derivados de la corrupción, y a este respecto reiteró su empeño en prevenir y combatir las prácticas corruptas a todos los niveles; pidió al Secretario General que le presentara, en su sexagésimo primer período de sesiones, un informe sobre la aplicación de la resolución y que siguiera informándola sobre la magnitud de la corrupción a todos los niveles, incluso sobre la escala de la transferencia de activos de origen ilícito derivados de la corrupción y las consecuencias de esas transferencias para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible; y decidió incluir en el programa provisional de su sexagésimo primer período de sesiones, en relación con el tema titulado “Globalización e interdependencia”, un subtema titulado “Prevención de las prácticas corruptas y la transferencia de fondos de origen ilícito y lucha contra ellas y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.

2. Conforme a lo dispuesto en la resolución 59/242, de 22 de diciembre de 2004, de la Asamblea General, se presentó a ésta en su sexagésimo período de sesiones un informe sobre la prevención de las prácticas corruptas y la transferencia de fondos de origen ilícito y la lucha contra ellas (A/60/157). En dicho informe se resumían las respuestas recibidas de 18 Estados Miembros. Antes de ese informe, se habían presentado otros informes sobre el tema a la Asamblea en sus períodos de sesiones quincuagésimo sexto a quincuagésimo noveno (A/56/403 y Add.1, A/57/158 y

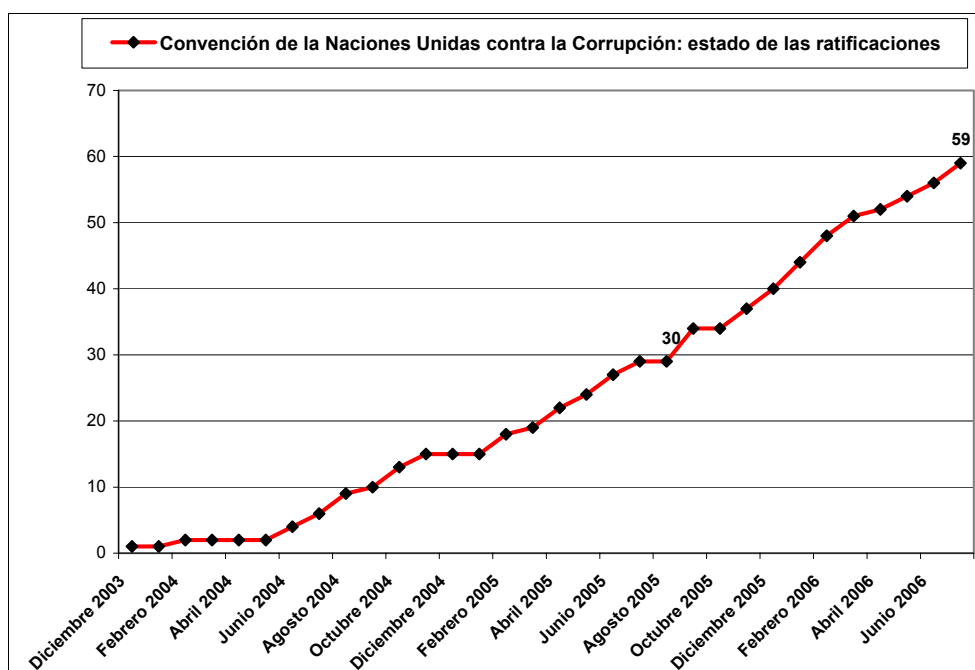
Add.1 y 2, A/58/125 y A/59/203 y Add.1), que recogían en total 76 respuestas recibidas de Estados Miembros en las que figuraba información sobre legislación interna y planes de reforma, arreglos institucionales y adhesión a instrumentos jurídicos internacionales pertinentes.

3. En el presente informe figura una versión actualizada del estado de las ratificaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los preparativos del primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención. A la luz de la labor futura de la Conferencia, se analiza también en el informe la necesidad de coordinar las iniciativas de lucha contra la corrupción que se han puesto en marcha, y se ofrece información sobre los intentos de estimar la escala de la corrupción y las metodologías empleadas con ese fin y sobre las consecuencias de la corrupción en el desarrollo y el crecimiento económico; se resumen las actividades en curso dirigidas a la recuperación de activos derivados de actos de corrupción y se indica la forma en que la aplicación del capítulo V de la Convención, relativo a la recuperación de activos, repercutiría en la repatriación de esos fondos. El informe concluye con una serie de recomendaciones sobre las perspectivas futuras.

## II. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

### A. Estado de las ratificaciones

4. La Convención contra la Corrupción entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, tan sólo un año después de que se hubiera abierto a la firma, en diciembre de 2004. Al 30 de junio de 2006, ascendía a un total de 140 el número de signatarios y a 59 el número de partes en la Convención. La celeridad de la entrada en vigor de la Convención y el rápido aumento del número de partes en ella permiten abrigar la esperanza de que logre la adhesión universal, con lo que pasaría a ser el primer instrumento de alcance mundial de lucha contra la corrupción.



## **B. Hacia un mecanismo para apoyar la aplicación efectiva de la Convención: la Conferencia de los Estados Parte**

5. En su artículo 63, la Convención estableció su propio mecanismo de aplicación, a saber, la Conferencia de los Estados Parte. El órgano debe iniciar sus funciones dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención. El mandato de la Conferencia es amplio y plantea un importante reto. Teniendo presente que la Convención es el primer instrumento de su clase de alcance mundial, la Conferencia ofrece a los Estados Miembros una plataforma excepcional para que analicen las medidas eficaces de lucha contra la corrupción y un marco para la cooperación internacional. Corresponderá a la Conferencia definir la forma más eficiente y eficaz de examen de la aplicación de la Convención. Las funciones del órgano no se limitarán al examen ya que la Conferencia servirá de foro para que los Estados, en especial los países en desarrollo y los países con economías en transición, pongan de relieve las dificultades a las que se enfrentan en materia de aplicación de la Convención y soliciten asistencia técnica para superarlas.

6. Es de crucial importancia para lograr la aplicación plena de la Convención asegurar la máxima participación posible de los países desarrollados y en desarrollo de todas las regiones en la Conferencia de los Estados Parte. La mayor parte de los instrumentos de ratificación ya depositados corresponden a países en desarrollo. Para alcanzar la aplicación efectiva de la Convención, será imprescindible que la Conferencia de los Estados Parte cuente con un gran número de nuevas ratificaciones o adhesiones de Estados de todas las regiones del mundo. La falta de equilibrio tendería a afectar el funcionamiento de la Conferencia y la capacidad de ese órgano de promover eficazmente la aplicación de la Convención.

## **III. Coordinación eficaz de las iniciativas de lucha contra la corrupción**

7. La coordinación eficaz resulta esencial para asegurar que los recursos de que se dispone para prevenir la corrupción y luchar contra ella se utilicen de manera eficiente, evitándose así duplicaciones y superposiciones. Muchos organismos internacionales, regionales y nacionales han desarrollado esferas de competencia especializadas en la prevención de la corrupción y la lucha contra ella que resultan pertinentes para la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Al examinar el tema de la asistencia técnica, la Conferencia de los Estados Parte deberá contar con información sobre esas iniciativas a fin de desempeñar un papel de facilitación e intermediación entre quienes necesitan asistencia y la solicitan, por un lado, y quienes poseen la competencia y los recursos para ofrecerla, por otro.

### **A. El Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción: un mecanismo de coordinación**

8. En 2002, la ONUDD puso en marcha una iniciativa interinstitucional de coordinación de la lucha contra la corrupción, a fin de mejorar el impacto de las medidas para contrarrestarla. Se creó el Grupo Internacional de Coordinación de la

Lucha contra la Corrupción para que sirviera de plataforma para la coordinación y cooperación sistemáticas e ininterrumpidas a nivel internacional. El Grupo tiene por objetivo intensificar la coordinación y colaboración internacionales a fin de evitar la duplicación y velar por una utilización eficaz y eficiente de los recursos, valiéndose de los sistemas que ya están funcionando a nivel regional y nacional. Sirve de foro para el intercambio de opiniones, información, experiencias y las “mejores prácticas” sobre actividades de lucha contra la corrupción, y para la promoción de la aplicación de la Convención contra la Corrupción. El Grupo está compuesto de organizaciones, incluidas organizaciones no gubernamentales, cuyo ámbito de acción internacional abarca el desarrollo de políticas contra la corrupción, la promoción de la lucha contra ella y su represión. Desde 2002, la ONUDD, en colaboración con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría, ha organizado y llevado a cabo ocho reuniones del Grupo a las que han asistido más de 40 organizaciones internacionales dedicadas a la lucha contra la corrupción, incluidos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, la Comisión Europea, el Consejo de Europa, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Interpol, la Oficina Europea de Policía (Europol), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría del Commonwealth. A instancias del Grupo, se ha ejecutado un número mayor de proyectos de la ONUDD en colaboración con otros miembros del Grupo y se ha realizado la función de la ONUDD en calidad de organismo custodio de la Convención contra la Corrupción.

## **B. El Pacto Mundial: el décimo principio**

9. Además del empeño en coordinar las iniciativas de lucha contra la corrupción puestas en marcha en el sector público, el Pacto Mundial ha reconocido que el sector privado debería desempeñar un importante papel en la esfera de la lucha contra la corrupción. En el décimo principio del Pacto Mundial se enuncia lo siguiente: “Las empresas deberán aunar esfuerzos contra la corrupción en todas sus formas, incluidos el soborno y la extorsión”. En virtud de la inclusión de este principio, todos los participantes en el Pacto Mundial se comprometen a incorporar programas de prevención en las operaciones comerciales que realicen. Desde que se introdujo el principio en junio de 2004, la Oficina del Pacto Mundial ha centrado su atención en recomendar instrumentos para la puesta en marcha de programas de lucha contra la corrupción y en ofrecer una plataforma educativa para el intercambio de experiencias. Ha facilitado e iniciado la acción colectiva de los interesados estableciendo un grupo de trabajo de alcance mundial sobre el décimo principio integrado por múltiples interesados. En diciembre de 2004, la Oficina del Pacto Mundial divulgó un primer conjunto de directrices que contenían orientación sobre la acción de las empresas, a las que se alentaba enérgicamente a promover la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Además, el Pacto Mundial publicó en abril de 2006, con el apoyo de la ONUDD, un documento titulado “*Business against Corruption: Case Stories and Examples*” en el que se exponían las buenas prácticas de empresas e interesados en materia de aplicación del décimo principio. (Se puede consultar la publicación en la Internet en la siguiente dirección:

[http://www.unglobalcompact.org/Issues/transparency\\_anticorruption/Publications\\_x\\_Documents.html](http://www.unglobalcompact.org/Issues/transparency_anticorruption/Publications_x_Documents.html)).

10. Las redes nacionales del Pacto Mundial han emprendido, a nivel local, actividades de índole similar. Se han celebrado en África y China reuniones regionales de concienciación cuyo tema principal ha sido el décimo principio<sup>1</sup>. Las actividades previstas para 2006 se centrarán en las iniciativas nacionales de lucha contra la corrupción por conducto de las redes del Pacto Mundial y en poner al alcance de las pequeñas y medianas empresas instrumentos para prevenir la corrupción.

#### **IV. Estimación de la escala de la corrupción y de su impacto en el desarrollo y en el crecimiento económico**

11. Tanto las personas de los países en desarrollo como las de los países desarrollados se sienten cada vez más frustradas al observar y sufrir los efectos de la corrupción. La pérdida de confianza en las instituciones y la deslegitimación del gobierno tienen consecuencias destructivas que pueden perdurar durante generaciones. La investigación de las consecuencias económicas de la corrupción se ha centrado en los efectos perjudiciales de ésta en el crecimiento económico, la eficiencia, la equidad y el bienestar<sup>2</sup>. Sea cual sea el sistema sociopolítico y económico imperante, al parecer cada sistema produce su propia versión de la corrupción, y ninguno está libre de ella.

12. La corrupción socava los principios éticos, recompensa a quienes están dispuestos a pagar sobornos en beneficio propio y tienen la capacidad de hacerlo y perpetúa la desigualdad. El resultado es que quienes desean manejar sus negocios honradamente se desmoralizan y dejan de confiar en el imperio de la ley. La competencia se desvirtúa y la calidad de los productos y servicios tiende a deteriorarse. Los presupuestos nacionales sufren pérdidas graves y se debilitan y socavan los reglamentos destinados a aumentar la responsabilidad social de las empresas y otras sociedades mercantiles.

13. Si bien la corrupción existe en todos los países, sus efectos son más destructivos en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta en forma desproporcionada a los pobres desviando fondos destinados al desarrollo, socavando la capacidad del gobierno para prestar servicios básicos y alimentando la desigualdad y la injusticia. La corrupción es un elemento clave del mal rendimiento económico y un obstáculo importante para el desarrollo. Son notorias las graves consecuencias de la corrupción: socava la asistencia externa, agota las reservas de divisas, reduce la base tributaria, perjudica la competencia, desalienta la inversión al tiempo que alienta la fuga de capitales, debilita el libre comercio y aumenta los niveles de pobreza.

14. “La corrupción es enemiga del desarrollo. Limita nuestra capacidad de luchar contra la pobreza, afecta negativamente al desarrollo económico, daña los valores sociales y socava la democracia y la buena gobernanza”<sup>3</sup>. Los países en desarrollo y los países con economías en transición dependen en mayor medida de la ayuda para el desarrollo y, al mismo tiempo, son más vulnerables a su desviación. La Unión Africana estima que alrededor del 25% del producto interno bruto (PIB) anual de África – 148.000 millones de dólares – se pierde debido a la corrupción, y que esto

está socavando las posibilidades del continente de despegar económicamente<sup>4</sup>. Un estudio empírico encomendado por el PNUD sobre el papel de la corrupción y del blanqueo del producto de ésta en el desarrollo confirma que “la corrupción afecta al crecimiento sobre todo debido a su efecto en el nivel de inversión”<sup>5</sup>. El crecimiento económico depende en gran medida de la inversión, del rendimiento del sector privado y de un entorno propicio. Las prácticas corruptas influyen en el descenso de la actividad económica. Según un estudio sobre las empresas africanas realizado por el Banco Mundial, el 35% de las empresas de Argelia, el 51% de las de Uganda, el 39% de las de Etiopía, el 40% de las del Senegal, el 46% de las de Zambia, el 51% de las de la República Unida de Tanzania y el 73% de las de Kenya mencionan la corrupción como un obstáculo importante o muy grave para los negocios<sup>6</sup>. Un entorno corrupto, la desviación de la asistencia para el desarrollo por parte de las autoridades públicas y una “capa extra de impuestos” a la actividad empresarial dificultan gravemente el desarrollo sostenible y el crecimiento económico<sup>7</sup>. Los países con marcos reguladores ineficientes y niveles altos de corrupción tienden a tener economías no estructuradas que sobrepasan el 40% del PIB.

15. La desviación hacia el exterior de activos obtenidos ilícitamente se ha convertido en otra consecuencia habitual de la corrupción. Según la Declaración de Nairobi sobre las obligaciones internacionales y la recuperación y repatriación de la riqueza africana obtenida ilegalmente, aprobada por Transparencia Internacional en una reunión celebrada en Nairobi los días 6 y 7 de abril de 2006, se estima que 140.000 millones de dólares han sido objeto de apropiación indebida y se han transferido al extranjero en los últimos decenios. El FMI ha estimado que el importe total del dinero blanqueado anualmente asciende al equivalente de entre un 3% y un 5% del PIB mundial. Los casos recientes de saqueo de activos dejan entrever proporciones capaces de destruir economías nacionales. Por ejemplo, se sabe que Mobutu Sese Seko, ex Presidente de la República del Zaire, robó unos 5.000 millones de dólares del erario público, suma que equivalía a la deuda externa del país en ese entonces (véase A/CONF.203/6, párr. 24). Según el Gobierno del Perú, durante el gobierno de Alberto Fujimori se robaron y transfirieron al extranjero alrededor de 227 millones de dólares (véase A/CONF.203/6, párr. 24, y A/AC.261/12, párr. 10). La dimensión macroeconómica del saqueo y su impacto en el desarrollo económico de un país son también evidentes en el caso de Nigeria, donde el Presidente Olusegun Obasanjo ha estimado públicamente que el difunto Sani Abacha había “despojado al erario de 2.300 millones de dólares, otorgado contratos por valor de 1.000 millones de dólares a empresas ficticias y aceptado sobornos por valor de 1.000 millones de dólares de contratistas extranjeros”<sup>8</sup>. El Gobierno de Nigeria, que ha sido sólo uno de muchos agentes corruptos, ha estimado que durante los últimos decenios se robaron del erario público 100.000 millones de dólares<sup>9</sup>. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la deuda externa del país asciende a aproximadamente 28.000 millones de dólares, y que su producto interno bruto se estimaba en alrededor de 41.100 millones de dólares en 2003. Los bancos internacionales desempeñan un papel clave en ese contexto. A fines de 2000 y principios de 2001, la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Federal de Bancos de Suiza detectaron “graves problemas de control” en muchos de los bancos que habían intervenido en el manejo de los fondos desviados de Nigeria<sup>10</sup>.

16. Considerando la escala del impacto de la corrupción desde otro ángulo, en un estudio del Banco Mundial sobre las ramificaciones de la corrupción relacionada con la prestación de servicios públicos se afirma que el mejoramiento de una desviación estándar en el índice de corrupción de la Guía Internacional de Riesgo País determina una disminución del 29% en las tasas de mortalidad infantil, un aumento del 52% en la satisfacción de los beneficiarios de los servicios públicos de atención de la salud, y un aumento de entre un 30% y un 60% en la satisfacción pública a raíz de mejores condiciones viales<sup>11</sup>. En el estudio se llega a la conclusión de que al distorsionar el imperio de la ley y debilitar las bases institucionales del crecimiento económico, la corrupción y el saqueo de activos son los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social. Sus efectos perjudiciales son especialmente nocivos para los pobres, que son los más afectados por el descenso de la actividad económica y los que más dependen de la prestación de servicios públicos<sup>12</sup>.

17. La buena gobernanza y el establecimiento y fortalecimiento del aparato nacional de conformidad con los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas revisten una importancia fundamental para lograr un desarrollo sostenible y el crecimiento económico. La recuperación de los activos robados es un elemento importante que permitiría a un país invertir nuevamente los fondos para fortalecer sus instituciones nacionales.

## **V. Recuperación de activos producto de la corrupción**

### **A. Obstáculos en las prácticas actuales de recuperación de activos**

18. La recuperación de activos es un tema complejo, y los problemas que se plantean para los Estados que intentan recuperar activos son de diversa naturaleza, incluidas deficiencias en la prevención y el control del blanqueo de dinero, lagunas en los regímenes jurídicos, y una falta de conocimientos especializados, capacidad y recursos para localizar, embargar preventivamente y decomisar con éxito activos tanto en el plano nacional como en el internacional.

19. Los obstáculos se derivan de la diversidad de enfoques adoptados por los diferentes ordenamientos jurídicos, en particular los basados en el derecho anglosajón y el derecho romano, con respecto a cuestiones como la jurisdicción, los requisitos en materia de prueba, la relación entre el proceso penal y la acción de recuperación y la posibilidad de iniciar una acción civil. Los países que intentan recuperar activos a menudo deben hacer frente a grandes retos en lo que respecta a obtener el dictado de una orden nacional de embargo preventivo o de decomiso que pueda servir de base para una solicitud internacional, así como para lograr la ejecución de una sentencia de esa índole, en particular debido a los exigentes requisitos probatorios y procesales contenidos en las leyes de los países desarrollados, donde es más probable que se oculten cantidades importantes del producto de la corrupción.

20. La mayoría de las jurisdicciones no permiten el decomiso y la restitución de activos salvo si no existe una sentencia condenatoria o algún otro procedimiento que demuestre, con arreglo a los requisitos de prueba exigidos en los procesos penales, la comisión de los delitos y que los activos solicitados son producto de esos delitos.

Habida cuenta de que en los principales casos de corrupción suelen estar involucrados funcionarios del rango más elevado, en ciertos casos se podría apelar a la defensa de la inmunidad soberana. En otros casos, las leyes tal vez se suspendan o manipulen para garantizar que la conducta corrupta de los funcionarios de alto rango no se tipifique como delito o no esté sujeta a sanción. Asimismo, puede suceder que el acusado se haya escapado o haya muerto, o que las pruebas para el dictado de una condena penal sean insuficientes, aunque existan pruebas concluyentes del origen ilícito del producto.

21. El hecho de que se mezcle el producto del delito con otros activos o con el producto de otros delitos puede llevar a situaciones en que más de un Estado solicite la recuperación de los mismos activos. En el caso de malversación de activos de proyectos para los que se recibe ayuda internacional, tanto el país donante como el país receptor de la ayuda original pueden intentar recuperar los activos. También pueden entablar acciones judiciales en el Estado requirente o el Estado requerido personas o empresas que soliciten indemnización por los efectos de la corrupción u otros delitos, lo que plantearía la necesidad de tener que resolver la cuestión de las reclamaciones concurrentes ya sea antes o después de la restitución de los activos.

22. La recuperación de activos es en la actualidad una empresa muy costosa. El tiempo y los recursos necesarios para llevarla a cabo a menudo impiden que se realice, en particular cuando los delincuentes cuyos activos se han localizado han agotado previamente esos recursos. El éxito en la tarea de recuperación de activos requiere un grado sustancial de conocimientos especializados y asignación de recursos. No obstante, incluso cuando existe un compromiso en ese sentido, el esfuerzo de recuperación tal vez no se vea coronado por el éxito debido a que las autoridades nacionales carecen de la experiencia y de la capacidad profesional para realizar investigaciones adecuadas y enjuiciar a los autores de los delitos determinantes y del blanqueo del producto de la corrupción y para identificar, localizar, embargar preventivamente y, en el caso de que aún se encuentre en el país, decomisar ese producto, y colaborar en el plano internacional con los Estados a los que supuestamente se hayan desviado los activos.

## **B. Nigeria y Kenya: dos estudios de casos**

23. Con ocasión de la celebración, el 9 de diciembre de 2004, del primer Día Internacional contra la Corrupción, el Director Ejecutivo de la ONUDD y representantes de Kenya y Nigeria lanzaron una iniciativa destinada a preparar el terreno para fortalecer la capacidad de los marcos jurídicos e institucionales de ambos países para prevenir la desviación y el blanqueo de activos y facilitar la restitución y disposición de tales activos. Se realizaron evaluaciones a fondo en los dos países para examinar las insuficiencias reglamentarias e institucionales que habían determinado el saqueo masivo de activos en el pasado, y los obstáculos jurídicos y técnicos que habían impedido contrarrestar con éxito ese saqueo tanto en el plano nacional como en el internacional.

24. Las evaluaciones, que se realizaron en Nigeria del 20 de julio al 5 de agosto de 2005 y en Kenya del 6 al 10 de febrero de 2006, indicaron que, si bien se habían realizado progresos en lo que respecta a la implantación de un régimen eficaz de lucha contra el blanqueo de dinero, la eficacia de las medidas preventivas contra el

blanqueo del producto de la corrupción y su transferencia al extranjero seguía dificultada por un bajo nivel de penetración del sector bancario en ambos países y una economía basada sobre todo en operaciones en efectivo, así como por la existencia de un sistema de remesas alternativo que funcionaba fuera del sector financiero oficial.

25. En ambos países se ha introducido en los últimos años el marco jurídico pertinente para la prevención del blanqueo de dinero, la investigación, el enjuiciamiento y la penalización eficaces de los delitos relacionados con el blanqueo del producto de la corrupción y la recuperación de ese producto, marco jurídico que se encuentra aún en una etapa relativamente temprana de aplicación. En algunos casos no se han elaborado todavía las normas, directrices y reglamentos necesarios para aplicar la legislación. Concretamente en lo que respecta a la recuperación de activos, las evaluaciones determinaron que seguía existiendo únicamente una conciencia limitada entre los organismos encargados de la aplicación de la ley de la importancia de esa labor. Esos organismos aún adjudicaban mayor prioridad a la investigación y al enjuiciamiento de los delitos determinantes, e invertían menos en términos de capacidad institucional para la localización, la incautación y el decomiso del producto del delito y de la corrupción. La capacidad profesional e institucional para aplicar el régimen jurídico nacional debía reforzarse aún más. Las responsabilidades institucionales pertinentes estaban fragmentadas de manera innecesaria, y no siempre se coordinaban adecuadamente entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

26. Además de las insuficiencias en el plano nacional, los informes de evaluación señalaron también obstáculos para la recuperación de activos derivados de la naturaleza de la cooperación internacional, como los diferentes requisitos jurídicos para la prestación de asistencia recíproca, y problemas de comunicación. Sobre la base de estas conclusiones, los expertos recomendaron medidas legislativas y de otra índole destinadas a impedir que los activos salieran de los países y a fortalecer los mecanismos para recuperar aquellos que ya se hubieran transferido al extranjero.

### **C. La recuperación de activos como principio fundamental de la Convención**

27. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye disposiciones sustantivas que establecen medidas y mecanismos específicos de cooperación con miras a la recuperación de activos y, al mismo tiempo, otorga flexibilidad para iniciar una acción de recuperación que pudiera justificarse en circunstancias especiales<sup>13</sup>.

28. Reconociendo que la recuperación de activos que ya se han transferido y ocultado es un proceso particularmente costoso y complicado, el artículo 52 de la Convención incorpora elementos destinados a prevenir y detectar transferencias ilícitas además de las disposiciones contra el blanqueo de dinero contenidas en los artículos 14, 23 y 24 de la Convención. El artículo 52 requiere que los Estados Parte apliquen, además de la normal diligencia debida, medidas por las que se intensifique el escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas políticamente expuestas y de sus familiares y estrechos colaboradores<sup>14</sup>.

29. El nuevo marco para la recuperación de activos establecido por la Convención prevé dos opciones básicas para entablar acciones de recuperación: en el artículo 53 se prevé un régimen de recuperación directa de bienes introduciendo el concepto de decomiso civil de bienes, mientras que en los artículos 54 y 55 se establece un marco que permite la cooperación internacional para fines de decomiso<sup>15</sup>.

30. El artículo 53 está formulado de manera de permitir que un Estado Parte solicite a otro Estado Parte la recuperación por la vía civil de los bienes adquiridos mediante la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la Convención. En la Convención se alienta a los Estados Parte a prestarse asistencia en lo concerniente a cuestiones civiles de la misma forma en que lo harían si se tratara de cuestiones penales (artículo 43, párrafo 1)<sup>16</sup>.

31. En virtud del régimen de cooperación internacional para fines de decomiso establecido por los artículos 54 y 55 de la Convención, el Estado Parte que reciba una solicitud de decomiso de otro Estado Parte deberá o bien presentar directamente la orden expedida por el Estado Parte requirente a sus autoridades competentes a fin de que se le dé cumplimiento (artículo 55, párrafo 1, apartado b)), o bien remitir la solicitud a sus autoridades competentes para obtener una orden de decomiso a la que, en caso de concederse, dará cumplimiento (artículo 55, párrafo 1, apartado a)). Con miras a promover y facilitar aún más la cooperación, en el artículo 55 se indica la información que habrá de incluirse en la solicitud de decomiso (artículo 55, párrafo 3) y se establecen directrices y criterios para denegar la cooperación (artículo 55, párrafo 7)<sup>17</sup>.

32. Unas disposiciones eficaces de recuperación de activos apoyarán los esfuerzos de los Estados por remediar los peores efectos de la corrupción y enviarán al mismo tiempo a los funcionarios corruptos señales inequívocas de que no podrán ocultar en ninguna parte los bienes obtenidos ilícitamente. Por consiguiente, en el artículo 51 se prevé la restitución de activos a los países de origen como principio fundamental de la Convención.

33. La Convención incorpora una serie de disposiciones que facilitan la restitución de activos al Estado Parte requirente. Es así que impone a los Estados Parte la obligación de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que permitan a sus autoridades competentes, al dar curso a una solicitud presentada por otro Estado Parte, proceder a la restitución de los bienes decomisados, teniendo en cuenta los derechos de terceros de buena fe (artículo 57, párrafo 2). En particular en caso de malversación o peculado de fondos públicos o de blanqueo de fondos públicos malversados, la Convención requiere que los Estados Parte restituyan al Estado Parte requirente los bienes decomisados sobre la base de una sentencia firme dictada en este último (aunque puede renunciarse a este requisito) (artículo 57, párrafo 3, apartado a)). En caso de que se trate del producto de cualquier otro delito comprendido en la Convención, se reconocen alternativamente otras dos condiciones para la restitución, a saber, que el Estado Parte requirente acredite razonablemente su propiedad anterior de los bienes decomisados, o que el Estado Parte requerido reconozca los daños causados al Estado Parte requirente como base para la restitución de los bienes decomisados (artículo 57, párrafo 3, apartado b)). En todos los demás casos, el Estado Parte requerido dará atención prioritaria a la restitución de los bienes decomisados al Estado Parte requirente o a sus propietarios legítimos anteriores, o a la indemnización de las víctimas (artículo 57, párrafo 3, apartado c))<sup>18</sup>.

34. El artículo 43 obliga a los Estados Parte a prestarse la cooperación más amplia posible en la investigación y el procesamiento de los delitos definidos en la Convención. Con respecto a la recuperación de activos en particular, el artículo establece, entre otras cosas, que “en cuestiones de cooperación internacional, cuando la doble incriminación sea un requisito, éste se considerará cumplido si la conducta constitutiva del delito respecto del cual se solicita asistencia es delito con arreglo a la legislación de ambos Estados Parte, independientemente de si las leyes del Estado Parte requerido incluyen el delito en la misma categoría o lo denominan con la misma terminología que el Estado Parte requirente” (artículo 43, párrafo 2). A este respecto, la Convención va más allá de las disposiciones de instrumentos jurídicos regionales e internacionales anteriores y contiene cláusulas que requieren modificaciones importantes del derecho interno y los arreglos institucionales de muchos Estados.

35. Aún está por verse cuáles serán en la práctica las repercusiones de las nuevas disposiciones de la Convención contra la Corrupción en lo que respecta a la recuperación de activos. La prestación de asistencia técnica (artículos 60 a 62) en la esfera de la recuperación de activos será un componente importante. Los conocimientos especializados en este ámbito son escasos y la Conferencia de los Estados Parte deberá idear soluciones para responder a la posible necesidad de asistencia y asesoramiento técnicos. A fin de traducir las disposiciones de la Convención en medidas de lucha contra la corrupción sobre el terreno, es esencial que los Estados que cuenten con pocos recursos y tengan una capacidad limitada reciban el apoyo y la asistencia necesarios para cumplir con los requisitos de la Convención.

## **VII. Conclusiones y recomendaciones: perspectivas futuras**

36. La prioridad asignada por muchos Estados a la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha superado las expectativas y determinado que la Convención entrara en vigor en tiempo récord. Está previsto que el primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte, el mecanismo de examen y aplicación de la Convención, se celebre en diciembre de 2006. En él se adoptarán decisiones importantes sobre la forma de llevar adelante la labor de la Conferencia y cumplir su difícil mandato. A fin de permitir que la Conferencia base sus decisiones en una composición amplia, se exhorta enérgicamente a los Estados a que ratifiquen la Convención o se adhieran a ella con urgencia, dado que así quedarán facultados para participar en los períodos de sesiones de la Conferencia en calidad de miembros de pleno derecho.

37. La Conferencia de los Estados Parte tiene un mandato amplio. Será importante apoyarla plenamente para que pueda realizar la labor encomendada, en particular formulando mecanismos apropiados que le permitan examinar la aplicación de la Convención.

38. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción proporciona un marco equilibrado y amplio para la adopción de medidas contra la corrupción en el plano nacional. Deberán extremarse los esfuerzos por dar aplicación a la Convención a la brevedad posible, teniendo en cuenta que uno de los requisitos

previos para el éxito de las medidas nacionales de lucha contra la corrupción es la capacidad del sistema de justicia penal de apoyar esas medidas.

39. En ese contexto, la Conferencia de los Estados Parte deberá elaborar métodos adecuados y formular las medidas necesarias para aumentar la capacidad de los países para aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuando proceda.

## Notas

- <sup>1</sup> Conferencia sobre el tema “Alianza para la integridad – Papel del gobierno y de las empresas en el mejoramiento del nivel de vida en África”, celebrada en Addis Abeba los días 7 y 8 de marzo de 2005, organizada conjuntamente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Pacto Mundial, Transparencia Internacional y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África de la Unión Africana, y durante la Cumbre del Pacto Mundial en China, celebrada en Shanghai (China), los días 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2005.
- <sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los ensayos recogidos en Vito Tanzi, *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics* (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2000).
- <sup>3</sup> Presidente Thabo Mbeki [de Sudáfrica], en su discurso pronunciado el 22 de marzo de 2005 ante la Segunda Cumbre Nacional contra la Corrupción, celebrada en Tshwane (Sudáfrica).
- <sup>4</sup> Parlamento Europeo, “‘La corrupción la sufren los pobres’, afirman los diputados en una resolución sobre la ayuda al desarrollo”, 10 de abril de 2006.
- <sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Corrupción y buena gobernanza”, documento de debate N° 3 (Nueva York, PNUD, 1977).
- <sup>6</sup> Banco Mundial, *¿Puede África reclamar el siglo XXI para sí?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).
- <sup>7</sup> Friedrich Schneider, *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003* (Bonn (Alemania), Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo, IZA, documento de debate N° 1431, diciembre de 2004).
- <sup>8</sup> <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/635720.stm>.
- <sup>9</sup> Declaración del representante de Nigeria en el seminario técnico sobre recuperación de bienes organizado por el Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción. Véase el “Estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito, en especial de los derivados de actos de corrupción” (A/AC.261/12).
- <sup>10</sup> Bola Ige, “Abacha y los banqueros: desmantelamiento de una conspiración”, *Foro sobre el Delito y la Sociedad*, vol. 2, N° 1 (diciembre de 2002) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.IV.2), páginas 111 a 117.
- <sup>11</sup> Anwar Shah, *Desarrollo humano y servicios públicos* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).
- <sup>12</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm>.
- <sup>13</sup> Las Naciones Unidas se ocuparon por primera vez del asunto en diciembre de 2000, cuando la Asamblea General, en su resolución 55/188 de 20 de diciembre de 2000, instó a los Estados Miembros a que cooperaran por conducto del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a elaborar instrumentos que permitan evitar y combatir la transferencia ilícita de fondos, y a que apoyaran a otros Estados Miembros en la repatriación de los fondos transferidos ilícitamente. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2001/13 de 24 de julio de 2001, pidió al Secretario General que preparara un estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito, en especial de los derivados de actos de corrupción. El estudio se centró especialmente en los fondos derivados de actos de corrupción y en su

repercusión en el progreso económico, social y político, en particular el de los países en desarrollo (véase A/AC.261/12).

- <sup>14</sup> El Grupo de trabajo del Commonwealth sobre repatriación de bienes, iniciativa relacionada con el seguimiento de la “Declaración de Aso Rock del Commonwealth sobre el desarrollo y la democracia: asociación para la paz y la prosperidad”, aprobada en la cumbre que se celebró en Abuja en diciembre de 2003, hizo hincapié en el hecho de que en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se ha dado un paso importante en lo que respecta a ampliar el ámbito de aplicación del escrutinio intensificado a toda persona políticamente expuesta, independientemente de su nacionalidad.
- <sup>15</sup> Véanse, entre otros, el informe de la reunión de expertos sobre la transferencia ilícita de fondos y la repatriación de esos fondos a sus países de origen, celebrada en Viena del 26 al 28 de marzo de 2001; el manual de la ONUDD titulado *Anti-Corruption Toolkit*, elaborado en el contexto del Programa mundial contra la corrupción, 2002, instrumento 40 (Asistencia judicial recíproca); el estudio de alcance mundial sobre la transferencia de fondos de origen ilícito, en especial de los derivados de actos de corrupción (A/AC.261/12), párrafos 33 a 36, y el documento con la signatura A/58/125, párrafo 16.
- <sup>16</sup> En el artículo 43, párrafo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se establece que los Estados Parte tienen la obligación de cooperar en asuntos penales, y se les exhorta a considerar la posibilidad de cooperar en cuestiones civiles y administrativas.
- <sup>17</sup> Podrá denegarse la cooperación, o se podrán levantar las medidas cautelares, si el Estado Parte requerido no recibe pruebas suficientes u oportunas o si los bienes son de escaso valor. No obstante, antes de levantar toda medida cautelar, el Estado Parte requerido deberá, siempre que sea posible, dar al Estado Parte requirente la oportunidad de presentar sus razones a favor de mantener en vigor la medida (artículo 55, párrafos 7 y 8).
- <sup>18</sup> Véase A/59/203, párrafo 31.