Naciones Unidas A/62/116

Asamblea General

Distr. general
29 de junio de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones
Tema 58 c) de la lista preliminar*
Globalización e interdependencia:
Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado atendiendo a lo dispuesto en la resolución 61/209 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2006, titulada "Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción". Contiene una reseña del primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Ammán del 10 al 14 de diciembre de 2006, y en él se resumen las iniciativas en curso para coordinar la acción internacional contra la corrupción. El informe también da una idea general de las actividades realizadas para estimar la escala de la corrupción y las transferencias de activos derivados de la corrupción, así como de las consecuencias de la corrupción en el desarrollo y el crecimiento económico. El informe contiene una sinopsis de las iniciativas actuales y previstas para la recuperación de activos, analizando la función que cumplirán las disposiciones pertinentes de la Convención en ese ámbito.

* A/62/50.

V.07-85103 (S) 250707 260707

Índice

		Párrafos	Página
I.	Introducción	1-3	3
II.	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	4-11	4
	A. Situación de la ratificación	4	4
	B. Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5-11	4
III.	Coordinación de la acción internacional contra la corrupción	12-16	7
	A. Papel de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	12	7
	B. Actividades de lucha contra la corrupción realizadas por otras organizaciones	13-16	8
IV.	Magnitud de la corrupción y las transferencias de activos derivados de la corrupción y consecuencias de la corrupción y de esas transferencias en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible	17-19	10
V.	Restitución de activos	20-32	12
	A. Repercusiones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	20-24	12
	B. Iniciativas actuales y en perspectiva respecto de la restitución de activos	25-32	13
VI.	Conclusiones y recomendaciones	33-35	15

I. Introducción

1. En su resolución 61/209, de 20 de diciembre de 2006, la Asamblea General instó a todos los Estados Miembros y a las organizaciones regionales de integración económica competentes a que, dentro de los límites de su competencia, considerasen como asunto prioritario ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea, de 31 de octubre de 2003, anexo) o adherirse a ella; exhortó a todos los Estados Parte a que la aplicaran plenamente lo antes posible; pidió al Secretario General que le presentara en su sexagésimo segundo período de sesiones un informe, preparado dentro de los límites de los recursos existentes, sobre la aplicación de resoluciones anteriores con información más detallada sobre la magnitud de la corrupción a todos los niveles y de cualquier escala, y sobre la dimensión de la transferencia de activos de origen ilícito derivados de la corrupción y las consecuencias de la corrupción y de esas transferencias para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los resultados del primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención, transmitiendo también el informe sobre dicha Conferencia; y decidió incluir en el programa provisional de su sexagésimo segundo período de sesiones, en relación con el tema titulado "Globalización e interdependencia", el subtema titulado "Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito 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. Atendiendo a lo dispuesto en la resolución 60/207 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2005, se presentó a la Asamblea en su sexagésimo primer período de sesiones un informe sobre 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 (A/61/177). En otros informes sobre la cuestión presentados a la Asamblea en sus períodos de sesiones quincuagésimo sexto a sexagésimo (A/56/403 y Add.1, A/57/158 y Adds.1 y 2, A/58/125, A/59/203 y Add.1, y A/60/157) se habían descrito las actividades internacionales para luchar contra la corrupción, así como las 94 respuestas recibidas de los Estados Miembros con información sobre su legislación interna y sus planes de reforma, disposiciones institucionales y la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes.

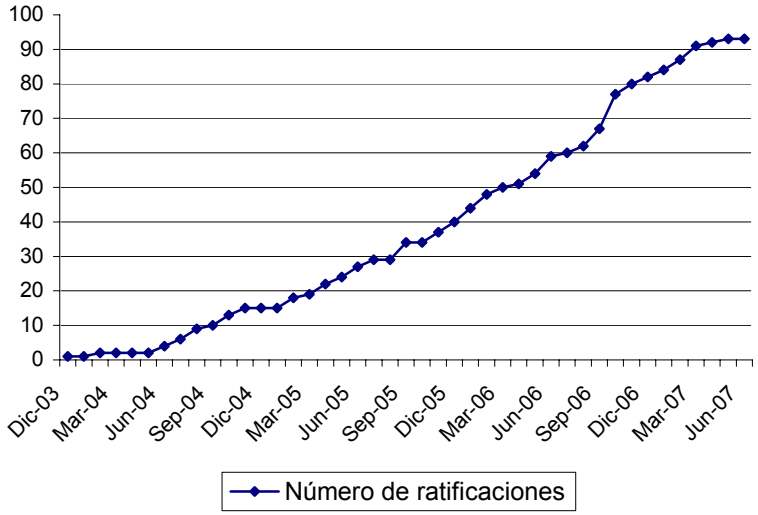
3. El presente informe contiene una actualización de la situación en lo que se refiere a la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se informa del resultado y de las actividades de seguimiento del primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de los preparativos del segundo período de sesiones. Teniendo presente la labor futura de la Conferencia, en el informe también se describen las iniciativas que se han tomado para coordinar la acción internacional contra la corrupción. Se da información sobre los intentos y métodos utilizados para estimar la escala de la corrupción y las consecuencias de la corrupción en el desarrollo y el crecimiento económico y se indica de qué forma la aplicación del capítulo V de la Convención, relativo a la recuperación de activos, podría repercutir en los esfuerzos por ayudar a repatriar los activos derivados de la corrupción. Concluye con recomendaciones sobre el camino a seguir.

II. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

A. Situación de la ratificación

4. Al 8 de junio de 2007 en total había 140 Signatarios y 93 Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (véase el gráfico). El rápido e ininterrumpido aumento del número de Estados Parte en la Convención, tras su pronta entrada en vigor sólo dos años después de su apertura a la firma, demuestra que sigue contando con el firme compromiso político de los Estados Miembros. Esto permite ver con optimismo la posibilidad de lograr en una fecha temprana la adhesión universal al primer instrumento verdaderamente global contra la corrupción, así como su plena aplicación.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: situación de la ratificación al 8 de junio de 2007



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

5. De conformidad con el artículo 63 de la Convención, el primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte se celebró en Ammán, del 10 al 14 de diciembre de 2006, un año después de la entrada en vigor de la Convención. Asistieron al primer período de sesiones representantes de 54 Estados Parte, 33 signatarios, 3 no Signatarios y numerosas organizaciones regionales, intergubernamentales, internacionales y no gubernamentales. La Conferencia se estableció con objeto de promover y examinar la aplicación de la Convención y de proporcionar una plataforma para el diálogo y la cooperación entre los Estados Parte y los Signatarios. En su primer período de sesiones la Conferencia aprobó su

reglamento, así como ocho resoluciones (véase CAC/COSP/2006/12 y A/62/85). También decidió aceptar el ofrecimiento de Indonesia de servirle de anfitrión en su segundo período de sesiones, que se celebraría en Bali (Indonesia) del 28 de enero al 1º de febrero de 2008, para el cual los preparativos ya estaban en una etapa avanzada.

Seguimiento del primer período de sesiones y hoja de ruta hacia el segundo

6. En su resolución 1/1 la Conferencia de los Estados Parte decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta que formulase recomendaciones a la Conferencia en su segundo período de sesiones acerca de los mecanismos u órganos apropiados para examinar la aplicación de la Convención. La primera reunión del Grupo de Trabajo se celebrará en Viena del 29 al 31 de agosto de 2007. La Conferencia subrayó que todo mecanismo de examen de esa índole debía ser transparente, eficiente, no invasivo, no excluyente e imparcial. No debía dar lugar a ninguna forma de clasificación, debía ofrecer oportunidades de intercambiar información sobre buenas prácticas y sobre los problemas encontrados, y debe complementar los mecanismos de examen regionales e internacionales existentes. Con objeto de ayudar a la Conferencia y a su Grupo de Trabajo a adoptar una decisión bien fundada sobre los posibles elementos de un mecanismo de examen de la aplicación plenamente funcional, 16 países se han ofrecido a participar voluntariamente en un proyecto de examen experimental y a intercambiar las lecciones aprendidas y la experiencia adquirida con la Conferencia. A parte de proporcionar a la Conferencia amplia información sobre los métodos de examen, el proyecto también está concebido para prestar a los países en desarrollo participantes la asistencia que se necesiten a fin de apoyar sus esfuerzos por aplicar la Convención.

7. En su resolución 1/2 la Conferencia decidió que, antes de su segundo período de sesiones, se utilizara una lista de verificación para la autoevaluación como instrumento para facilitar el suministro de información sobre la aplicación de la Convención. En consulta con los Estados Parte y los Signatarios de la Convención, la Secretaría ultimó una lista de verificación para la autoevaluación que tiene por finalidad reunir información básica sobre la aplicación de 15 artículos concretos de todos los capítulos de la Convención. En la lista de verificación se insiste en la identificación de las lagunas en la aplicación y la asistencia técnica necesaria para colmar esas lagunas. La Secretaría, con apoyo de un grupo de expertos que asistieron a una reunión organizada en colaboración con el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal, que se celebró en Vancuver (Canadá), del 9 al 11 de marzo de 2007, preparó un programa informático de fácil utilización para facilitar los procesos de respuesta y comparación. La lista de verificación para la autoevaluación puede descargarse en el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html). En su reunión el grupo de expertos examinó y aprobó la metodología adoptada por la ONUDD. La información obtenida con la lista de verificación para la autoevaluación se presentará a la Conferencia en su segundo período de sesiones.

8. En su resolución 1/4, la Conferencia decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta para que se encargara de la recuperación de activos, que cumpliría las funciones siguientes: a) prestar asistencia a la

Conferencia en la acumulación de conocimientos relativos a la recuperación de activos; b) prestar asistencia a la Conferencia para alentar la cooperación entre las actuales iniciativas pertinentes y contribuir a la aplicación de las disposiciones conexas de la Convención; c) facilitar el intercambio de información entre los Estados mediante la determinación y difusión de las buenas prácticas; d) fomentar la confianza y alentar la cooperación entre los Estados requirentes y los Estados requeridos, estrechando los vínculos entre las autoridades competentes pertinentes y los órganos de lucha contra la corrupción y los profesionales que se ocupan de la recuperación de activos, y sirviéndoles de foro; e) facilitar el intercambio de ideas entre los Estados sobre la restitución expedita de activos, en particular de ideas sobre los planes para proveer los conocimientos jurídicos y técnicos especializados que los Estados requirentes necesitan a fin de aplicar los procedimientos jurídicos internacionales atinentes a la recuperación de activos; f) prestar asistencia a la Conferencia en la determinación de las necesidades de creación de capacidad de los Estados Parte, incluidas las necesidades a largo plazo, en la esfera de la recuperación de activos. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre la Recuperación de Activos se reunirá en Viena el 27 y el 28 de agosto de 2007.

9. En su resolución 1/5 la Conferencia decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta para que prestara asesoramiento y asistencia a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato en materia de asistencia técnica y decidió que el Grupo de Trabajo desempeñaría, entre otras, las siguientes funciones: a) examinar las necesidades de asistencia técnica con objeto de ayudar a la Conferencia, b) impartir orientación respecto de las prioridades, c) examinar la información reunida sobre las necesidades y actividades de asistencia técnica, y d) promover la coordinación de la asistencia técnica. La Conferencia pidió a la Secretaría que elaborara propuestas de proyectos y decidió que el Grupo de Trabajo sobre Asistencia Técnica se reuniera durante los períodos de sesiones de la Conferencia y celebrara al menos una reunión entre períodos de sesiones; se ha previsto que esa reunión se celebre el 1º y el 2 de octubre de 2007 en Viena.

10. En relación con la cuestión de la coordinación de la asistencia técnica, en su resolución 1/6, la Conferencia recomendó que se celebrara un seminario de profesionales y expertos competentes que reunieran, entre otros, a especialistas jurídicos y de desarrollo que se ocupasen de las políticas de lucha contra la corrupción. La finalidad principal de este seminario sería contribuir a la comprensión mutua entre los expertos en esa esfera mediante el examen de, entre otras cosas, cuestiones pertinentes a las prácticas óptimas de la coordinación. Sirvió de anfitrión del seminario, que se celebró en Montevideo del 30 de mayo al 1º de junio de 2007, el Gobierno del Uruguay; se financió con contribuciones voluntarias de Alemania, Finlandia, Francia, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los participantes estudiaron la necesidad de incorporar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en los correspondientes programas de asistencia técnica a fin de evitar la duplicación de actividades y garantizar la coherencia y la eficaz utilización de los recursos disponibles. El resultado del seminario se presentará al Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre la Asistencia Técnica para que lo examine más a fondo en el segundo período de sesiones de la Conferencia.

11. En su resolución 1/7, la Conferencia pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que invitara a las organizaciones internacionales públicas pertinentes a que participaran con los Estados Parte en un diálogo abierto sobre las cuestiones de los privilegios e inmunidades, la jurisdicción y la función de las organizaciones internacionales. La Conferencia afirmó el compromiso de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de ajustar las normas de integridad pública en materia financiera o de otra índole de las organizaciones internacionales públicas a las que pertenecieran a los principios enunciados en la Convención, y elogió a la ONUDD por alentar a las organizaciones internacionales a ceñirse a los principios de la Convención. El Director Ejecutivo de la ONUDD ha propiciado este proceso presentando a la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas una propuesta de elaborar un protocolo de integridad e iniciar un proceso consultivo interno para examinar las normas y reglamentaciones internas de los órganos y organizaciones de las Naciones Unidas con miras a ajustarlas y armonizarlas con los principios consagrados en la Convención. A tal fin, la ONUDD ha preparado una lista de verificación que contiene los principios que se aplican a las organizaciones internacionales y los funcionarios públicos internacionales a fin de que sirva de guía en ese proceso de examen. El 28 de septiembre de 2007 se celebrará en Viena una primera reunión, con el propósito de comparar e intercambiar los resultados del examen interno y analizar el ajuste de las normas y reglamentaciones internas de las organizaciones internacionales con los principios de la Convención. La ONUDD también ha pedido a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales que le comuniquen si están interesados en participar en el diálogo abierto solicitado por la Conferencia. Hasta la fecha 31 países y 18 organizaciones internacionales han manifestado su interés en participar en ese diálogo y ya han proporcionado observaciones y sugerencias. Durante el tercer trimestre de 2007 se celebrará en Viena una reunión oficiosa de los Estados y organizaciones interesados.

III. Coordinación de la acción internacional contra la corrupción

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

12. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con su amplio y exhaustivo mandato, tiene un activo papel que desempeñar como plataforma para el diálogo y la cooperación entre los interesados y para la acción por parte de una variedad de ellos. En su primer período de sesiones, la Conferencia demostró su potencial adoptando importantes decisiones políticas en esferas clave como el examen de la aplicación de la Convención y la recuperación de activos. En vista de que se trata de esferas complejas y delicadas, se necesita un foro en que se puedan llegar a comprender cabalmente todas las cuestiones y en que pueda florecer un diálogo, que fomente y respalde el consenso. La amplitud y el carácter inclusivo de la composición de la Conferencia, a la que asisten países en desarrollo y desarrollados de todas las regiones, ofrecen las condiciones óptimas para llegar a soluciones basadas en un consenso y para concebir y ejecutar medidas con las que todos los países podrán identificarse

plenamente. Un componente esencial de esta empresa, como ya se señaló en la propia Convención y confirmó la Conferencia en su período inaugural de sesiones, es la asistencia técnica. La Conferencia reúne a proveedores de asistencia técnica y a quienes necesitan asistencia y brinda a los proveedores de asistencia la oportunidad de compartir información sobre los programas de asistencia en un esfuerzo por aumentar al máximo sus repercusiones y evitar la duplicación (véanse las actividades de asistencia técnica concretas realizadas por la ONUDD para luchar contra la corrupción en el documento A/62/126, titulado Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal). La Conferencia brinda a los países en desarrollo y a los países con economías en transición la ocasión de aprender unos de otros, intercambiar información sobre las buenas prácticas y las experiencias y establecer contactos bilaterales para el futuro. En materia de cooperación internacional en general, y en particular en la esfera de la recuperación de activos, la Conferencia también puede cumplir una función como foro neutral en que los países puedan proseguir las consultas para propiciar la cooperación de formas concretas.

B. Actividades de lucha contra la corrupción realizadas por otras organizaciones

1. Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción

13. En 2002, el Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción, por iniciativa del Vicesecretario General, lanzó una plataforma para la coordinación y la cooperación a nivel internacional. Simultáneamente con el primer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la ONUDD organizó la novena reunión del Grupo Internacional, a la que asistieron 20 entidades que se ocupan de política, actividades de represión y medidas de promoción de la lucha contra la corrupción a nivel internacional, entre ellas la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la corrupción y sus repercusiones en el pleno de los derechos humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Europa, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Africano de Desarrollo y Transparencia Internacional. En la reunión se examinaron las resoluciones aprobadas por la Conferencia de los Estados Parte, se analizaron sus consecuencias para la labor del Grupo Internacional y sus miembros y se propusieron varias medidas de seguimiento, entre ellas la preparación de un programa de formación deontológica pensado para funcionarios públicos internacionales. Los miembros del Grupo subrayaron que estaban dispuestos a apoyar la labor de los grupos de trabajo intergubernamentales de composición abierta sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y sobre la recuperación de activos, y del Grupo de Trabajo provisional de composición abierta de expertos en Asistencia Técnica, que había establecido la Conferencia de los Estados Parte. Los miembros del Grupo también acordaron colaborar en la preparación y ejecución de campañas de sensibilización con motivo del Día Internacional contra la Corrupción, el 9 de diciembre de 2007, y en la organización de actividades paralelas durante el segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte con miras a seguir

poniendo de relieve las opiniones, propuestas y demás aportaciones de los diversos interesados.

2. Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción

14. La idea de establecer una asociación internacional de autoridades anticorrupción surgió en la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Mérida (México) en diciembre de 2003. En abril de 2006, representantes de organizaciones internacionales y autoridades anticorrupción y de la ONUDD respaldaron el establecimiento de la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción, que celebró su Primera Conferencia Anual y Reunión General en Beijing, en octubre de 2006. Los objetivos de la Asociación son, entre otros, promover la eficaz aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como la cooperación, las relaciones y la coordinación internacionales entre las autoridades encargadas de la lucha contra la corrupción. Pueden ser miembros de la organización las autoridades públicas de lucha contra la corrupción, así como particulares con experiencia en la investigación o la práctica de la lucha contra la corrupción. La Asociación se propone celebrar su segunda reunión anual en Indonesia en noviembre de 2007.

15. Asistieron a la Primera Conferencia Anual y Reunión General de la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción 137 países y 12 organizaciones internacionales. En su declaración oficial, la Conferencia reconoció la urgente necesidad de datos exactos y objetivos sobre la corrupción y su repercusión, instó a las autoridades anticorrupción a que prestaran atención a la reunión y el análisis de los datos y la información pertinentes, e invitó a la ONUDD a que elaborase los instrumentos necesarios para la medición exacta y objetiva de la corrupción. Asimismo, la Conferencia hizo un llamamiento a los Estados para que aplicaran las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y se guiaran por ellas en el momento de decidir el establecimiento de órganos de lucha contra la corrupción o de enmendar las atribuciones y el mandato actuales de los órganos existentes. La Conferencia invitó a la Conferencia de los Estados Parte a que concediera alta prioridad a la racionalización de las diversas iniciativas relativas a la recuperación de activos, y recalcó la necesidad urgente de crear una base de conocimientos y fortalecer la capacidad a ese respecto, en especial entre los países en desarrollo y los países con economías en transición.

3. Cooperación a través de otras entidades

16. La coordinación de las actividades internacionales de lucha contra la corrupción también se ha abordado en las actividades de cooperación de la ONUDD con varias entidades y asociaciones internacionales de lucha contra la corrupción. La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, fundada en 2002, es una red internacional de parlamentarios dedicados a la buena gobernanza y a luchar contra la corrupción en todo el mundo. La ONUDD participó en su Segunda Conferencia Mundial, celebrada Arusha (Tanzanía) del 19 al 23 de septiembre de 2006. La ONUDD también coopera estrechamente con el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (U4), que tiene por finalidad ayudar a los organismos de desarrollo de Alemania, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia a abordar de forma más eficaz los

problemas de corrupción mediante sus actividades de apoyo al desarrollo. El Centro se define como plataforma para intercambiar experiencias nacionales y sectoriales y facilitar un diálogo acerca de las modalidades más apropiadas en los distintos sectores y en las situaciones propias de un país concreto. La Red sobre Gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que tiene por finalidad mejorar la eficacia de la asistencia de los donantes en materia de gobernanza y del apoyo al fomento de la capacidad, cuenta con aportaciones sustanciales de la ONUDD. En el marco de un proyecto conjunto sobre prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, la ONUDD y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial organizaron una reunión de un grupo de expertos, en la que participaron representantes de organizaciones internacionales y de círculos empresariales, para precisar los problemas que plantea la corrupción en el sector privado, en especial a las pequeñas y medianas empresas, y proponer instrumentos y medidas para hacerles frente de forma más eficaz.

IV. Magnitud de la corrupción y las transferencias de activos derivados de la corrupción y consecuencias de la corrupción y de esas transferencias en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible

17. La corrupción y la transferencia de activos de origen ilícito derivados de la corrupción son uno de los problemas más graves para el crecimiento económico, el buen gobierno y el desarrollo sostenible. No obstante, como la corrupción es de carácter clandestino, es raro que se notifique o que esté bien documentada. Los métodos de medir la corrupción se basan en las percepciones de los interesados o en las características institucionales que la frenan o la potencian: el indicador mundial de buen gobierno, preparado por el Instituto del Banco Mundial, utiliza la idea que se tiene de la gobernabilidad y el control de la corrupción[1]; el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional indica los niveles percibidos de corrupción; y el Brive Payers Index (Índice de quienes pagan sobornos) (preparado también por Transparencia Internacional) evalúa la propensión de las empresas de los países industrializados a sobornar en el extranjero[2]. Los instrumentos de este tipo ayudan a resaltar la omnipresencia de la corrupción y su carácter polifacético. Hace poco, se ha iniciado un interesante debate para determinar si es realista pensar que un fenómeno como la corrupción y, lo que es más importante, sus repercusiones, se pueden seguir midiendo indirectamente o de formas que se basan exclusivamente en las percepciones. Es probable que la Conferencia de los Estados Parte en su segundo período de sesiones prosiga este debate con gran interés. El mandato y la composición de la Conferencia hacen pensar que es muy posible que la cuestión se analice a fondo con miras a encontrar soluciones factibles y aceptables.

---

[1] Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank Policy Research Working Paper series, Nº 4012 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006). Los distintos indicadores globales y fundamentales de buen gobierno pueden consultarse en www.govindicators.org.

[2] Ambos índices pueden obtenerse en www.transparency.org.

18. Dejando de lado estas cuestiones conceptuales, lo que es indiscutible es que, aunque todos los países son vulnerables a la corrupción, donde más se aprecian sus repercusiones negativas es en los países de ingresos bajos. La corrupción reduce las oportunidades de crecimiento económico sostenible y resta eficacia a la ayuda externa. Crea un entorno inestable para la actividad empresarial y hace que aumente el costo de la actividad comercial satisfactoria. Por ejemplo, se estima que en el sector de la construcción, los sobornos pueden representar del 5% al 30% del costo global del proyecto[3]. El soborno constituye un impuesto oficioso por una suma indeterminada que se aplica a todas las transacciones comerciales, y que hace que la inversión sea una empresa arriesgada y cara. El Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial, en el que participan muchos donantes, en su último estudio de la serie "Doing Business" estableció una relación directa entre la corrupción percibida y el deseo de abrir una nueva empresa[4]. La corrupción también es fuente de desigualdad: quienes tienen más poder financiero tienen los medios de obtener bienes o servicios de mejor calidad y en mayor cantidad por medios corruptos.

19. La corrupción en gran escala, en particular en los casos en que intervienen funcionarios públicos de alto rango, puede suponer sumas inmensas, que se suelen sustraer de los países. De este modo, el producto de la corrupción que se transfiere al extranjero constituye una parte sustancial de la huída de capitales en todo el mundo. Por el momento escasean los datos empíricos sobre esta forma de delincuencia y sobre los posibles remedios y los datos de que se dispone son contradictorios. A juicio de algunos, a lo largo de los años se han blanqueado y transferido al extranjero entre 20.000 y 40.000 millones de dólares de los Estados Unidos adquiridos mediante actividades de corrupción de gran envergadura en los países en desarrollo[5]. A juicio de otros, esta es la suma que se transfiere cada año[6], y según una cifra que se cita con frecuencia, en África, cada año se pierden debido a prácticas corruptas 148.000 millones de dólares, que representan el 25% del producto interno bruto de África[7]. Sea cual fuere la cifra, incluso según las estimaciones más conservadoras, el problema es de una magnitud alarmante. La desviación de activos derivados de la corrupción deja tras de sí presupuestos públicos empobrecidos, entorpece el establecimiento de instituciones económicas transparentes y destruye la confianza en las instituciones y los sistemas financieros. La repatriación de activos no sólo contribuye a recuperar la riqueza robada de un país, sino también a desarrollar y afianzar sus instituciones y a recuperar la tan necesitada confianza.

---

[3] Transparencia Internacional, Preventing Corruption on Construction Projects: Risk Assessment and Proposed Actions for Project Owners (Marzo de 2005). Puede consultarse en www.transparency.org.

[4] Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, *Doing Business in 2006: Creating Jobs* (Washington, D.C., 2006). Puede consultarse en http://www.doingbusiness.org.

[5] La Declaración de Nyanga sobre la recuperación y repatriación de la riqueza de África ilegalmente adquirida e invertida en el extranjero fue firmada el 4 de marzo de 2001 por representantes de Transparencia Internacional en Zimbabwe (puede consultarse en línea en www.transparency.org).

[6] Raymond Baker and others, "Dirty money and its global effects", *International Policy Report*, enero de 2003.

[7] Jack Smith, Mark Pieth y Guillermo Jorge, "The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption", *U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief*, vol. 2, febrero de 2007.

V. Restitución de activos

A. Repercusiones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

20. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el primer instrumento jurídico que proporciona a la comunidad internacional un conjunto de disposiciones para la restitución de activos. La restitución de activos es un "principio fundamental" de la Convención, y los Estados Parte acordaron prestarse "la más amplia cooperación y asistencia entre sí" a ese respecto, como se indica en el artículo 51. En el texto de la Convención se insiste en mecanismos eficaces para prevenir el blanqueo del producto de las prácticas corruptas (artículo 14) y en la recuperación de los activos sustraídos mediante prácticas corruptas (capítulo V, artículos 51 a 59). Algunas disposiciones contienen requisitos que se refieren a la restitución de activos, como el artículo 53, relativo a las medidas para la recuperación directa de bienes, y el artículo 57, que trata de la restitución y disposición de activos. El artículo 57 marcó un hito en este ámbito y fue una de las disposiciones más complejas durante el proceso de negociación de la Convención, porque introdujo por vez primera el concepto de la restitución de la totalidad de los activos. La combinación de disposiciones nuevas como éstas, que no existen en ningún otro instrumento jurídico internacional, con disposiciones más tradicionales ya establecidas, como las relativas a la cooperación internacional con miras al decomiso, crean un dinamismo que ofrece enormes posibilidades. Impulsan aún más ese dinamismo los vínculos entre el capítulo V y otros capítulos de la Convención. Por ejemplo, las disposiciones del artículo 52, sobre la prevención y detección de transferencias del producto del delito, complementan las previstas en el artículo 14, sobre las medidas para prevenir el blanqueo de dinero, y las de los artículos 54 y 55, sobre cooperación internacional para fines de decomiso guardan estrecha relación con el capítulo IV, relativo a la cooperación internacional, en particular la asistencia judicial recíproca. En conjunto, estas disposiciones y vinculaciones proporcionan un marco único e innovador para la restitución de activos. Con todo, mucho dependerá de la eficaz aplicación de las disposiciones por los Estados Parte.

21. Uno de los problemas que se plantean para que la Convención sea plenamente operacional es la falta de conocimientos sistemáticos. La restitución de activos es una esfera reciente del derecho internacional y de la cooperación internacional, por lo que todavía escasean los conocimientos y, a menudo, son costosos. Aún no se ha adquirido experiencia en el funcionamiento de las disposiciones más innovadoras de la Convención. Para la plena y eficaz aplicación de estas disposiciones es indispensable contar con investigaciones comparadas, documentación exhaustiva y crear una base de conocimientos sobre los problemas y las prácticas satisfactorias. Todos los agentes pertinentes deberían efectuar con carácter prioritario una evaluación sistemática de las necesidades concretas. Una vez efectuadas esas evaluaciones, podría construirse una matriz de necesidades e iniciativas, que constituiría la base para determinar las prioridades normativas e identificar las fallas en la acción global en materia de restitución de activos.

22. Aplicando la Convención, los Estados Miembros pueden superar una serie de problemas jurídicos que han hecho que hasta ahora la restitución de activos fuera difícil y arriesgada. La Convención ofrece un marco jurídico para superar las

fricciones entre los distintos sistemas. Si los Estados Parte así lo desean, puede constituir la base jurídica de la asistencia judicial en ausencia de un tratado, y aborda importantes cuestiones de recuperación directa y de divulgación voluntaria de la información. Como en materia de restitución de activos el tiempo es esencial, la Convención también puede ayudar a establecer procedimientos más eficaces, con más probabilidades de éxito.

23. Sin embargo, algunos de los problemas de la restitución de activos ni siquiera obedecen a problemas jurídicos, sino a los problemas prácticos resultantes de procedimientos complejos y prolongados. La necesidad de efectuar paralelamente procedimientos en varias jurisdicciones hace que se prolongue la duración de los casos, absorbe recursos y resta eficacia al proceso. Por su complejidad, los procedimientos de restitución de activos son caros. Exigen muchos recursos dentro de las estructuras internas existentes, ya que requieren estructuras capaces de hacer frente a casos de una magnitud y una complejidad excepcionales. Los gobiernos también necesitan conocimientos jurídicos altamente especializados, que probablemente se encuentran en el sector privado y que a menudo son costosos. Normalmente, los acusados están dispuestos a pagar elevadas sumas por su representación letrada, utilizando los fondos que roban del erario público; en cambio, es frecuente que los gobiernos no se puedan permitir ese nivel de especialización.

24. A la luz de estos problemas prácticos, la Conferencia de los Estados Parte acordó un doble enfoque. A largo plazo, el éxito de las actividades de restitución de activos dependerá en gran medida de la capacidad de los sistemas de justicia y de que puedan cooperar de forma efectiva. Es de vital importancia que haya sistemas de justicia penal que funcionen bien en los países requirentes, como también lo es que se apliquen políticas de prevención eficaces y transparentes en los países requirentes y en los centros financieros. Además, es preciso concebir las necesarias reformas institucionales con la idea de fomentar la confianza y establecer asociaciones para prevenir el saqueo de activos y para que la restitución de éstos tenga éxito. Aunque hay que abordar las necesidades a largo plazo, no se debe descuidar la urgente necesidad de prestar asistencia a corto plazo. Será indispensable prestar asistencia letrada a corto plazo en los casos en curso o en la etapa de planificación. Habrá que construir una base de conocimientos, examinar los marcos normativos y legislativos y la necesidad de introducir cambios institucionales y de fomentar los conocimientos, con el apoyo de una amplia alianza de profesionales de una multiplicidad de disciplinas, así como de los círculos académicos.

B. Iniciativas actuales y en perspectiva respecto de la restitución de activos

25. La restitución de activos ha pasado rápidamente a encabezar la lista de las políticas de lucha contra la corrupción, y ha suscitado el interés de los encargados de adoptar las políticas, los profesionales y la comunidad internacional. Se han lanzado o se están planeando varias iniciativas sobre este asunto. Su éxito dependerá en gran medida de que la cooperación sea eficaz y del rápido intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas.

26. La ONUDD y el Banco Mundial han lanzado una iniciativa de recuperación de activos robados, que se analizó en ocasión de las reuniones anuales de primavera del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el 14 de abril de 2007. Las dos organizaciones forjarán asociaciones con otros organismos para asegurar que la iniciativa se convierta en una empresa global. En su reunión en Potsdam (Alemania), el 19 de mayo de 2007, los Ministros de Finanzas del Grupo de los Ocho (G-8) aplaudieron esta iniciativa.

27. La iniciativa conjunta de las dos instituciones toma como punto de partida del futuro programa de trabajo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y atribuye especial importancia a su ratificación y ejecución. Como se considera que la restitución de activos es un problema tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, parece necesario que haya una asociación global para luchar contra la transferencia del producto de la corrupción al extranjero y facilitar la repatriación de los activos saqueados a los países de origen. La iniciativa de recuperación de activos robados exige que se tomen medidas para reducir las barreras que obstaculizan la restitución de los activos, que se fortalezcan los sistemas jurídicos y financieros en los países requirentes y que intervengan en el proceso la sociedad civil y los medios de comunicación. Los elementos de un futuro programa de trabajo incluyen actividades para persuadir a todas las jurisdicciones de que ratifiquen y apliquen la Convención, ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de solicitar asistencia judicial recíproca y forjar asociaciones para intercambiar información y experiencias.

28. El Centro Internacional para la Recuperación de Activos, que forma parte de una asociación sin fines de lucro, el Instituto de Basilea para la Gobernanza, empezó a funcionar a principios de 2007 y se especializa en las investigaciones interdisciplinarias y el asesoramiento normativo respecto de la restitución de activos. El Centro coopera estrechamente con la ONUDD. El 21 de marzo y el 14 de mayo de 2007 sirvió de anfitrión a dos reuniones sobre restitución de activos celebradas con objeto de proceder a un intercambio oficioso de opiniones sobre las actividades que están realizando o piensan realizar los donantes. El Centro Internacional y la ONUDD también cooperaron en la organización de un seminario sobre este asunto, celebrado el 15 y el 16 de mayo de 2007. En el seminario se analizaron casos notables de restitución de activos ocurridos recientemente y los resultados obtenidos, los obstáculos con que se tropezó y las lecciones que se aprendieron y se estudió lo que podría haberse logrado si la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción hubiera estado en vigor y se hubiera aplicado en esos casos.

29. El Grupo de Trabajo del Commonwealth sobre repatriación de bienes se estableció en 2004 a fin de aumentar al máximo la cooperación y la asistencia entre los gobiernos y de preparar un informe con recomendaciones específicas para propiciar una acción eficaz en esta esfera. El informe se presentó a la reunión de Ministros de Justicia y altos funcionarios del Commonwealth celebrada en Accra del 17 al 20 de octubre de 2005, con recomendaciones específicas respecto de las reformas institucionales y de la legislación interna en los países del Commonwealth. Del 23 al 25 de enero de 2007, la Secretaría del Commonwealth organizó en Abuja un seminario de capacitación sobre restitución de bienes y cooperación internacional en las investigaciones de lucha contra la corrupción.

30. El Grupo de los Ocho se ocupó por vez primera de la restitución de activos el 11 de mayo de 2004, en una reunión de los Ministros de Justicia y del Interior, y a continuación el 10 de junio de 2004, en la cumbre de Sea Island, a la que asistieron los Jefes de Estado. Se acordó que debían establecerse equipos de respuesta acelerada y grupos de coordinación de casos específicos y que debían celebrarse seminarios regionales sobre restitución de activos. Uno de esos seminarios se celebró en Nigeria en 2005 con ánimo de estudiar medidas prácticas para ayudar a los países africanos a repatriar los bienes robados. En su Cumbre de Heiligendamm, celebrada del 6 al 8 de junio de 2007, el Grupo de los Ocho reiteró su determinación de luchar con eficacia contra la corrupción, entre otras cosas, apoyando la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, asegurándose de que los países en desarrollo tuvieran acceso y adquirieran la capacidad técnica necesaria para recuperar activos, adoptando medidas para que nadie pudiera beneficiarse del fruto de sus actividades delictivas e instando a los centros financieros a que aplicaran las máximas normas de transparencia e intercambio de información y lucharan contra el blanqueo de dinero. El Grupo de los Ocho se comprometió a celebrar otro seminario regional sobre restitución de activos y a proporcionar a los países en desarrollo más asistencia para fomentar su capacidad.

31. En 2007 el Consejo de la Unión Europea decidió que cada Estado Miembro de la Unión Europea debía crear o nombrar una oficina nacional de recuperación de activos a fin de facilitar la localización e identificación de los productos de actividades delictivas y otros bienes relacionados con el delito, y debía cerciorarse de que esas oficinas cooperaran entre sí, intercambiando información si así se les solicitaba y también espontáneamente. Las oficinas complementarán la Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden), red oficiosa de expertos en asuntos judiciales y de represión en materia de localización, congelación, decomiso y confiscación de activos delictivos, creada en 2004 en La Haya. Actualmente cuenta con 45 miembros, incluidos 39 países, Estados y jurisdicciones y 6 organizaciones internacionales.

32. En el marco de los preparativos del segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte, la Comisión de erradicación de la corrupción de Indonesia servirá de anfitrión de un seminario regional sobre la efectividad de las normas internacionales de lucha contra el soborno: recuperación de activos y asistencia judicial recíproca, que se celebrará del 5 al 7 de septiembre de 2007 en Bali (Indonesia). Durante el seminario se abordarán los problemas jurídicos e institucionales que plantean la recuperación de activos, la asistencia judicial recíproca, la localización, congelación, decomiso y repatriación de los activos, las enseñanzas aprendidas mediante el estudio de los casos y las necesidades y prioridades en la región de Asia y el Pacífico. Además, se han iniciado o está previsto iniciar diversas iniciativas bilaterales de capacitación y fomento de la capacidad.

VI. Conclusiones y recomendaciones

33. Gracias a la firme voluntad política demostrada en todo momento por los Estados Miembros la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tomó varias medidas importantes en su

período de sesiones inaugural, esbozando de este modo una trayectoria bien pensada y racional para el futuro. A fin de consolidar los logros del primer período de sesiones y seguir avanzando sin parar por ese camino, en el segundo período de sesiones de la Conferencia los países participantes deberán actuar con la misma determinación y estar dispuestos a entablar un diálogo sustantivo y a llegar a un consenso sobre las cuestiones de importancia decisiva, que son complejas y políticamente delicadas. Será importante respaldar plenamente a la Conferencia en su ambicioso plan de trabajo y su arduo mandato.

34. La recuperación de activos seguirá siendo una tarea prioritaria. Se trata de una esfera en que el éxito dependerá de la capacidad de la Conferencia para centrarse en los asuntos sustantivos y evitar que la cuestión se politice innecesariamente. Conviene que la aplicación de las disposiciones de la Convención se enfoque reconociendo plenamente la complejidad de las medidas conexas y con la determinación de invertir tiempo, energía y recursos para identificar las mejores formas posibles de seguir adelante, sobre todo formas de propiciar la confianza mutua y de afianzar la cooperación. Será igualmente importante que los Estados participen de manera que se combinen de forma óptima los conocimientos sustantivos, la experiencia práctica, y la capacidad de adoptar decisiones políticas.

35. El rápido e ininterrumpido aumento del número de partes en la Convención permite abrigar la esperanza de que pronto pase a ser plenamente operacional, en consonancia con las aspiraciones y expectativas de los Estados Miembros. Debe hacerse todo lo posible por que las disposiciones de la Convención se apliquen. A este respecto, tal vez la Asamblea General desee alentar a los Estados Miembros a que apoyen la labor de la Conferencia de los Estados Parte y sus esfuerzos por garantizar la aplicación de la Convención.