



# BUENAS PRÁCTICAS PARA EL MANEJO POR TERCEROS DE LOS ACTIVOS RECUPERADOS

Lecciones aprendidas aplicables a Venezuela

Por Jackson Oldfield, CiFAR



# Resumen

El 26 de noviembre de 2022, la oposición y el gobierno venezolanos acordaron el establecimiento de un fondo fiduciario administrado por las Naciones Unidas que canalizará los activos Venezolanos congelados en el exterior bajo control internacional o mecanismos de protección hacia proyectos humanitarios. El acuerdo fue una respuesta a las constantes demandas de la sociedad civil por recursos destinados a aliviar la crisis humanitaria. Este informe identifica experiencias internacionales comparadas y destaca lecciones claves en términos de:

- ◆ Transparencia;
- ◆ Responsabilidad;
- ◆ Inclusión de actores interesados; y
- ◆ Claridad de propósito

# Introducción

Los fondos de retorno independientes, también conocidos como mecanismos de retorno indirecto o retorno de terceros, se refieren a prácticas por las cuales sumas de dinero, fuera del país de origen, se devuelven a ese país a través de un proceso ajeno a las estructuras estatales normales. Esto significa que, en lugar de enviarse directamente a las cuentas del gobierno, los fondos se transfieren a un mecanismo intermediario externo. Aunque esto puede adoptar muchas formas, un fondo de retorno independiente tiene dos elementos clave:

- 1.** sólo se puede desembolsar fondos para fines específicos; y
- 2.** se gestiona con estructuras de gobierno que difieren de las existentes a nivel nacional.<sup>1</sup>

Los fondos de retorno independientes suelen crearse para responder a preocupaciones sobre el uso de los fondos en el país receptor del retorno. Esto puede estar relacionado con la gobernanza, cuando las vías para la fiscalización pública y el control institucional de las finanzas son débiles, cuando existen problemas de derechos humanos que pueden verse fomentados o exacerbados por el uso de los fondos devueltos, o cuando existe la necesidad de garantizar que los fondos se devuelvan a quienes se han visto afectados por el uso indebido de los fondos, gestionados de una manera transparente. También suelen utilizarse en caso de apropiación indebida de fondos, cuando éstos se refieren a personas que aún ostentan poder o una influencia considerable en la jurisdicción a la que se retornan los fondos.<sup>2</sup>

Se espera que el *Fondo para la Protección Social del Pueblo de Venezuela (Fondo Social)* transfiera hasta 3.000 millones de dólares estadounidenses al pueblo de Venezuela en los próximos años.<sup>3</sup> Es el resultado de las negociaciones entre el gobierno de Maduro y la oposición venezolana para avanzar en una solución política y humanitaria a la crisis actual y supondría la devolución de activos actualmente congelados fuera de Venezuela.<sup>4</sup>

A través de la *Coalición Anticorrupción*, la sociedad civil venezolana, ha solicitado que el Fondo Social incluya las siguientes características desde su creación:

- ◆ Se rija por las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia, proporcionando acceso a la información y rendición de cuentas;

- ◆ Ponga en práctica la transparencia activa y la difusión de sus actividades, incluso a través de un espacio web dedicado y accesible a todos los venezolanos que incluya todos los documentos sobre procesos de contratación, contratos, asignaciones, donaciones, entrega en cualquier tipo o formato de convenio, así como información trimestral actualizada sobre la ejecución presupuestaria, la ejecución física, los funcionarios responsables, los sectores beneficiados, objetivos previstos y cumplimiento de metas, lugares de ejecución, cumplimiento de metas y resultados de informes de evaluación; y
- ◆ Incluya la creación de un sistema de recepción y tramitación de denuncias, así como de respuesta a las solicitudes de información que cumpla con los estándares regionales establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Cabe señalar que, mientras estos activos relacionados con el Fondo de Protección Social son fondos del estado que han sido congelados, las lecciones aprendidas presentadas a continuación también pueden aplicarse a otros mecanismos establecidos en el futuro para canalizar los fondos producto de la corrupción.

## Ejemplos de fondos y mecanismos de retorno independientes

En los últimos años, en varios casos internacionales se han utilizado fondos de retorno independientes, mientras que otros están en proceso de creación. En esta sección se describirán brevemente varios de estos fondos para contextualizar las lecciones aprendidas de ellos para el Fondo Social.

### Resumen de los fondos de retorno independientes

Caso por país	Fondos retornados (en USD)	Otros organismos involucrados	Uso de activos retornados	Aspectos
Fondo Uzbekistán Visión 2030 (2022- hasta el presente)	131 millones de dólares (aún no transferidos)	Naciones Unidas	Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Compromiso a la transparencia y a la restitución de los activos</li> <li>◆ Cuerpo de gobernanza estructurado, incluyendo un consejo asesor de la sociedad civil</li> <li>◆ Sitio web</li> </ul>
Kazajistán/ Fundación BOTÁ (2009-2014)	115 millones de dólares	Organizaciones de la sociedad civil, Banco Mundial	Educación, erradicación de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Creación de una estructura independiente</li> <li>◆ Fuertes medidas de anticorrupción</li> <li>◆ Involucramiento del gobierno del país de origen de los activos</li> </ul>
Kenia / Jersey (2022 – hasta el presente)	En proceso (3.7 millones de dólares en el proceso de ser retornados)	Organizaciones de la sociedad civil	Equipo médico	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ El marco del acuerdo bilateral (FRACCK)</li> <li>◆ Incluye compromisos sobre transparencia</li> <li>◆ Involucramiento directo de las organizaciones de la sociedad civil en la reutilización de los activos</li> </ul>
Guinea Ecuatorial (2023-hasta el presente)	En proceso (200 millones de dólares anunciados)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	Educación, cultura, justicia social (propuesta de las organizaciones de la sociedad civil)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se establecerá un fondo fiduciario entre EEUU, Francia y Suiza</li> <li>◆ Recomendaciones de parte de las organizaciones de la sociedad civil sobre mecanismos de transparencia y reutilización de los activos</li> </ul>

## Fondo Visión 2030 de Uzbekistán

El Fondo Uzbekistán 2030 (Fondo Ishonch) se creó en 2022 para recibir fondos producto de la corrupción relacionado con Uzbekistán y confiscado en Suiza, principalmente en relación con el caso Karimova. La cantidad inicial prevista para el fondo es de \$131 millones de dólares,<sup>5</sup> aunque puede aumentar con nuevas sentencias. Se trata de un fondo común interinstitucional de las Naciones Unidas cuyo objetivo específico es proporcionar financiación para proyectos destinados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible e incluye un compromiso con la restitución de activos efectiva, transparente y basada en principios.<sup>6</sup> El fondo incluye varios niveles de gobernanza, entre ellos un Comité Estratégico de Alto Nivel, responsable del diálogo político, las recomendaciones sobre la dirección estratégica y la estructura del Fondo Visión Uzbekistán 2030, y la supervisión de su dirección estratégica, y un Comité de Gestión, compuesto por un representante de Uzbekistán, un representante de Suiza y el Coordinador Residente de la ONU en Tashkent. También incluye un Consejo Asesor de la Sociedad Civil compuesto por representantes de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y de la academia. Tiene un papel consultivo para garantizar la interacción entre el Fondo Visión 2030 de Uzbekistán y la sociedad civil.<sup>7</sup> Se ha creado un sitio web específico que incluye información sobre la gobernanza y los documentos fundacionales de los fondos, así como sobre los proyectos que se están ejecutando y los informes financieros anuales: <https://mptf.undp.org/fund/uzb00>

## Fundación BOTA

La Fundación BOTA, creada en 2007 para devolver a Kazajstán los fondos procedentes de la corrupción, fue el primer mecanismo de este tipo especialmente creado para administrar y retornar \$115 millones de dólares de fondos recuperados a través de organizaciones de la sociedad civil en el marco de un acuerdo negociado por el Banco Mundial entre los gobiernos de Kazajstán, Suiza y Estados Unidos. BOTA funcionó entre 2009 y 2014 con el objetivo específico de mejorar el bienestar de 200.000 niños, jóvenes y madres pobres de Kazajstán.<sup>8</sup> A pesar de que los costes operativos rondaron los \$25 millones de dólares,<sup>9</sup> BOTA ha sido elogiado como uno de los retornos indirectos más exitosos, con factores de éxito atribuidos a: a) el compromiso del gobierno de Kazajstán, b) los fuertes controles anticorrupción, c) el personal competente puesto en marcha, d) los fines no controvertidos para el uso de los fondos, y e) tener la capacidad de innovar y aprender en el desembolso de los fondos.<sup>10</sup>

## Acuerdo FRACCK: Retorno Jersey-Kenia

El Marco para la Devolución del Producto de la Corrupción y el Delito en Kenia (FRACCK) fue concluido en 2018 entre los gobiernos de Kenia, Jersey, Suiza y el Reino Unido. Establece las modalidades para la devolución indirecta de fondos ilícitos confiscados de cualquiera de las tres jurisdicciones a Kenia. Se incluyen compromisos con: los principios de transparencia y rendición de cuentas esbozados por el Foro Mundial para la Recuperación de Activos (GFAR); el uso de los activos devueltos para objetivos de desarrollo; y el seguimiento y la evaluación de las devoluciones.<sup>11</sup> En 2022, Jersey inició la devolución de 3 millones de GBP de Jersey a Kenia a través del FRACCK. El dinero se está entregando directamente a dos organizaciones de la sociedad civil - Crown Agents y Amref - que están utilizando los fondos para fines sanitarios específicos. Sin embargo, la información sobre lo que se ha estado haciendo en el marco de esta devolución ha sido limitada.<sup>12</sup>

## Guinea Ecuatorial

Aunque todavía no se ha establecido, se está debatiendo la posible creación de un fondo fiduciario para la devolución de los activos confiscados en Francia, Suiza y Estados Unidos en relación con Theodorin Obiang, hijo del presidente y actual vicepresidente de Guinea Ecuatorial. Con un valor

aproximado de 200 millones de dólares estadounidenses, la sociedad civil ha abogado por una devolución responsable e independiente a Guinea Ecuatorial, dado que las personas implicadas en el caso siguen en el poder. Las recomendaciones de la sociedad civil han incluido el establecimiento de un mecanismo de repatriación transparente y responsable, evitar el retorno de los fondos a cualquier entidad controlada o gestionada por el gobierno de Guinea Ecuatorial, sus funcionarios o afiliados, y ser guiados en las decisiones por organizaciones independientes con conocimiento sobre el país. Se han hecho propuestas para desembolsar los fondos a través de: a) programas de becas para estudios universitarios en el extranjero; b) programas comunitarios de arte, cultura y justicia social; c) la formación de periodistas.<sup>13</sup>

## Buenas prácticas para los fondos de retorno independientes

Junto a las lecciones aprendidas de los ejemplos anteriores, existen varias herramientas políticas que proporcionan mejores prácticas para los fondos de retorno independientes. Entre ellas se incluyen:

- ◆ Los *Principios del GFAR para la Disposición y Transferencia de Activos Robados Confiscados en Casos de Corrupción*, un conjunto de diez principios desarrollados a partir del Foro Global sobre Recuperación de Activos de 2017, celebrado en Washington D.C.
- ◆ *Principios recomendados sobre derechos humanos y recuperación de activos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. Los 2022 Principios Recomendados están diseñados para apoyar la cooperación internacional en el contexto de la recuperación de activos, detallando un enfoque basado en los derechos humanos para la recuperación, y proporcionando mejores prácticas.
- ◆ Los *Principios de la sociedad civil para la restitución responsable* de activos, diez principios desarrollados por la sociedad civil como normas marco mínimas para la restitución responsable y transparente de activos públicos robados mediante la corrupción y ocultados en el extranjero.

### Recomendaciones:

- ◆ La transparencia debe integrarse en el Fondo Social
- ◆ El Fondo Social debe incluir disposiciones estrictas de rendición de cuentas
- ◆ El Fondo Social debe garantizar la inclusión de las partes interesadas
- ◆ Los objetivos del Fondo Social deben ser claros y basados en el consenso

Esta sección final se basa en ellos para destacar los elementos clave que deberían formar parte de la creación del Fondo Social.

### 1. La transparencia debe integrarse en el Fondo Social

Todos los principios internacionales, así como las mejores prácticas de los casos mencionados, destacan el papel fundamental que desempeña la transparencia -tanto la divulgación proactiva como unas normas efectivas de libertad de información- para garantizar un mecanismo exitoso. La *Coalición Anticorrupción* también ha destacado este aspecto como esencial en el contexto específico del Fondo Social.

Basándose en estos principios<sup>14</sup> y en las mejores prácticas de los casos, así como en el contexto de Venezuela, esto debería incluir la proactividad:

- ◆ Creación de un sitio/página web para el Fondo Social.
- ◆ Publicación del acuerdo por el que se crea el Fondo Social.

- ◆ Publicación de material relativo a la administración, estructura y a intervalos regulares, del funcionamiento del Fondo Social de forma accesible al público. Esto incluye la publicación de documentos sobre procesos de contratación, contratos, asignaciones, donaciones, entrega en cualquier tipo o formato de acuerdo, así como información actualizada trimestralmente sobre la ejecución presupuestaria, ejecución física, funcionarios responsables, sectores beneficiados, objetivos previstos y cumplimiento de metas, lugares de ejecución, y el logro de metas y resultados de los informes de evaluación.
- ◆ Garantizar la trazabilidad de los activos del Fondo Social desde su ingreso hasta su desembolso. Esto debe hacerse con una periodicidad trimestral como mínimo y en un formato accesible que permita un seguimiento no especializado.
- ◆ Prever la participación de la sociedad civil en el Fondo Social mediante el establecimiento de un proceso de intercambio trimestral de información con organizaciones independientes de la sociedad civil sobre la labor del Fondo.

Toda la información debe diseminarse para permitir la fiscalización ciudadana en Venezuela. También deben tomarse las medidas adecuadas para garantizar que la información esencial se facilite en formatos accesibles, por ejemplo, legibles mecánicamente para personas con discapacidad visual.

También deberían incluirse en el documento rector del Fondo Social procedimientos para la adopción de medidas correctoras en caso de no divulgación de información, y debería crearse un mecanismo específico para las solicitudes de libertad de información, facultado para divulgar información a las partes solicitantes.

## **2. El Fondo Social debe incluir disposiciones estrictas de rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es esencial para un fondo de retorno independiente, tanto para garantizar que los fondos no sean objeto de corrupción como para demostrar al pueblo venezolano que los fondos se gastan de forma no partidista y en función de las prioridades nacionales relacionadas con los fines del Fondo. La rendición de cuentas se reconoce como fundamental en los principios internacionales destacados anteriormente, así como en el funcionamiento de los mecanismos existentes y en la comunicación de la *Coalición Anticorrupción*.

Esto debería incluir:

- ◆ Exigencia de convocatorias abiertas para: la participación en estructuras del Fondo no reservadas a partidos oficiales; la participación en cualquier comité creado en el marco del Fondo; y para el desembolso de todos los fondos. Las convocatorias deben incluir criterios de selección, composición de los comités de selección, plazos, y las decisiones motivadas sobre la selección deben publicarse en un plazo razonable.
- ◆ Normas sobre conflictos de intereses para las personas implicadas en el Fondo y el desembolso de fondos y publicación de dichas normas en el sitio web del Fondo.
- ◆ Normas que excluyan a los implicados en casos de corrupción relacionados con el Fondo y sus activos de origen de la participación en la toma de decisiones y de beneficiarse directa o indirectamente del desembolso de los fondos.
- ◆ Un proceso para supervisar el desembolso de fondos, que incluya informes públicos periódicos, evaluación y la posibilidad de detener el desembolso de fondos.

- ◆ El establecimiento de un mecanismo de denuncia independiente. Esto debería incluir el requisito de que cualquier sospecha de irregularidades dé lugar a la apertura de una investigación por parte de autoridades independientes tanto de la jurisdicción de origen como de la de retorno. Las transferencias deben suspenderse hasta que se conozca el resultado de la investigación. Las quejas deben poder ser presentadas por particulares y organizaciones de la sociedad civil, tanto si están directamente implicados en la gestión o el desembolso de los fondos como si no lo están.

### **3. El Fondo Social debe garantizar la inclusión de las partes interesadas**

Todos los principios y prácticas internacionales indican la importancia de incluir a un amplio abanico de partes interesadas en el funcionamiento de los fondos de retorno independientes, como socios en el desembolso de los fondos y en la supervisión del uso de los activos controlados por el Fondo.

Esto debería incluir:

- ◆ Inclusión de organizaciones independientes de la sociedad civil para proporcionar orientación estratégica en las operaciones del Fondo, idealmente como parte de un órgano rector de toma de decisiones y que incluya tanto a la sociedad civil anticorrupción como a la sociedad civil centrada en el trabajo relacionado con los fines del Fondo.
- ◆ Procesos consultivos con las víctimas, los grupos de defensa de los derechos de las víctimas, y las organizaciones de la sociedad civil en general en las decisiones de financiación para el desembolso del Fondo.
- ◆ La participación activa de organizaciones de la sociedad civil que representan mujeres y otros grupos marginados, tanto como organizaciones ubicadas fuera de Caracas y en zonas rurales.
- ◆ Provisión y apoyo a la supervisión independiente del uso de los fondos. Esto podría incluir un programa de supervisión dirigido por organizaciones de la sociedad civil especializadas en la prevención de la corrupción.

### **4. Los objetivos del Fondo Social deben ser claros y basados en el consenso**

Los principios internacionales y la práctica de otros mecanismos subrayan la importancia de establecer fines que garanticen que se crean junto con todos los miembros de la sociedad y que están diseñados para apoyar a los más vulnerables.

Esto debería incluir:

- ◆ Alineación de los fines del Fondo Social con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades anticorrupción de Venezuela.
- ◆ Una consulta abierta y amplia sobre las actividades que apoyará el Fondo Social, que incluya a participantes de todo el espectro político y social, y la publicación de las recomendaciones resultantes de esta consulta.
- ◆ Compromiso de utilizar los fondos para ayudar a los más vulnerables de la sociedad y de garantizar que se distribuyen de forma equitativa en todos los ámbitos políticos, sociales y geográficos.
- ◆ La exigencia de reducir los costes administrativos al mínimo posible con el fin de maximizar el uso de los fondos para los fines del Fondo Social.
- ◆ Revisión continua de los fines del Fondo Social a medida que pasa el tiempo y posibilidad de revisar los fines tras nuevas consultas.

## Notas Finales

- 1 Lucia Cizmaziova, ‘Indirect Asset Return Through Third-Party Entities’ (CiFAR 2023) 9–10. <https://cifar.eu/wp-content/uploads/2023/03/CiFAR-Indirect-returns-paper-FINAL-2023.pdf>
- 2 Ibid 5–6.
- 3 Coalición Anticorrupción, “Activación Del “Fondo Para La Protección Social Del Pueblo de Venezuela” (26 de noviembre de 2022) <<https://transparenciave.org/organizaciones-urgente-creacion-fondo-social/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
- 4 Cate Hansberry, “Getting Venezuela’s Historic Humanitarian Accord up and Running” (Atlantic Council, 11 de agosto de 2023) <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/getting-venezuelas-historic-humanitarian-accord-up-and-running/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
- 5 Kun uz, “Gulnara Karimova’s Returned Assets to Be Used to Reduce Maternal and Newborn Mortality” (Kun.uz, 18 de septiembre de 2023) <<https://kun.uz/en/news/2023/09/18/gulnara-karimovas-returned-assets-to-be-used-to-reduce-maternal-and-newborn-mortality>> consultado el 10 de octubre de 2023.
- 6 United Nations MPTF Office, ‘Uzbekistan Vision 2030 Fund’ <<http://mptf.undp.org/fund/uzb00>>, consultado el 10 de octubre de 2023.
- 7 Ibid.
- 8 Aaron Bornstein, “The BOTA Foundation Revisited – Part Two: BOTA – A Quick Recap,” The FCPA Blog (Blog), February 27, 2017, accessed October 10, 2023, <https://fcpablog.com/2017/02/27/the-bota-foundation-revisited-part-two-bota-a-quick-recap/>.
- 9 Ibid.
- 10 Aaron Bornstein, “La Fundación BOTA revisitada - Tercera parte: ¿Por qué BOTA tuvo tanto éxito? | FCPA Blog, 7 de marzo de 2017) <<https://fcpablog.com/2017/03/07/the-bota-foundation-revisited-part-three-why-was-bota-so-suc/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
- 11 Marco para la devolución del producto de la corrupción y el delito en Kenia 2018 Artículo 3.
- 12 Rose Wanjiru, ‘The Jersey Return: Public Participation and Transparency Lessons’ (CiFAR, 3 de agosto de 2023) <<https://cifar.eu/the-jersey-return-questions-over-public-participation-and-transparency/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
- 13 Redress et al, “Equatorial Guinea’s Stolen Assets Framework for Repatriation: Proposal for the Repurposing of US\$200 Million in Stolen Equatorial Guinean Assets Seized around the World’ (Redress 2023).
- 14 Se trata de una parte fundamental del Principio 4 del GFAR, del Principio 2 de los Principios de la OACDH y de los Principios 1-4 de los Principios de la Sociedad Civil.