

# NO AL DINERO DE LA CORRUPCIÓN

La experiencia de Suiza en el ámbito  
de la restitución de activos ilícitos



Avant même la chute d'un tyran cleptomane, la justice helvétique pourra séquestrer ses avoirs.

Le Point, France, 31 mai 2016

Swiss banks shut vaults against illicit money.

The News, Nigeria, April 28, 2015

Switzerland adopted what is arguably the world's toughest law for repatriating the ill-gotten gains of corrupt politicians to the people of those countries.

Stuart A. Levey, former Undersecretary for Terrorism and Financial Intelligence at the US Department of the Treasury  
In: Foreign Affairs, June 16, 2011

Seule la Suisse a agi clairement.

Daniel Lebègue, président de Transparency International France, Le Soleil, Sénégal, 2 février 2011

Das Parlament in Bern sagt Diktatoren den Kampf an.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Deutschland, 20. Juni 2015

Switzerland took a proactive approach and became a pioneer in recovering and restituting stolen assets to developing countries.

OECD Peer Review, 2009

La nuova legge pone la Svizzera all'avanguardia mondiale nella lotta al denaro sporco frutto della corruzione.

Corriere della Sera, Italia, 29 settembre 2015

The old days are over. No despot, no dictator or other kleptocrat will easily be able to deposit dirty money. Switzerland as a favorite place for criminal or blood money should be a thing of the past.

Theodore S. Greenberg, former Chief of the Money Laundering Section of the US Department of Justice  
In: Bloomberg, February 15, 2011

## Suiza abre el camino

El Banco Mundial estima que en los países en desarrollo desaparecen cada año entre 20.000 y 40.000 millones de dólares en los bolsillos de funcionarios públicos corruptos. Esta suma equivale a entre un 20 y un 40% del importe total que se asigna a la ayuda en el marco de la cooperación al desarrollo.

Estamos ante una bomba de relojería política y social, tal como se pudo constatar durante los levantamientos que se produjeron en el mundo árabe, cuando decenas de miles de personas bajaron a la calle para protestar contra las condiciones de vida. El principal detonante de las insurrecciones populares fue la sospecha de que una parte de las élites dirigentes de los países en cuestión se había enriquecido durante décadas a costa de la colectividad, mientras la población luchaba cada día para hacer frente a la pobreza y la miseria.

Frente a este panorama, en 2011, el Consejo Federal reaccionó inmediatamente ordenando el bloqueo preventivo de los valores patrimoniales tunecinos y egipcios depositados en Suiza. Asimismo, a principios de 2014, cuando estalló la crisis en Ucrania y su presidente fue destituido, el Consejo Federal impuso una congelación de activos para evitar el riesgo de que los fondos fueran retirados.

En cuanto plaza financiera internacional de primer orden y en virtud de su compromiso con la cooperación al desarrollo, Suiza viene aplicando desde hace mucho tiempo una política proactiva en cuanto se refiere a los fondos ilícitos de las personas políticamente expuestas (PPE). Desde el caso Marcos en 1986, no ha dejado de reforzar su dispositivo para evitar, bloquear

y restituir activos de potentados. A lo largo de los últimos 25 años, ha devuelto a los países de origen cerca de dos mil millones de dólares, es decir más que cualquier otro centro financiero.

El 1 de julio de 2016, Suiza puso en vigor una nueva ley federal que consolida y regula de manera uniforme una práctica de larga duración, que va del bloqueo y la confiscación a la restitución de valores patrimoniales de origen ilícito por parte de PPE extranjeras. Estos avances le han permitido consolidar su papel pionero en este ámbito a escala internacional.

En el marco de la ONU y del Banco Mundial, así como en cooperación con los Estados del G7, Suiza participa desde hace mucho tiempo en la lucha contra la corrupción. Trabaja activamente en el establecimiento de normas internacionales destinadas a garantizar una devolución eficaz de los fondos malversados a sus propietarios legítimos en los países de origen. Para ello, es esencial mantener una colaboración basada en la confianza y el diálogo.

Nos complace presentarles, a continuación, los principales instrumentos de nuestra política, así como nuestros logros más importantes. Cabe incluso la posibilidad de que el presente folleto contribuya a disipar ciertos prejuicios que pesan sobre nuestro sector financiero.



Didier Burkhalter,  
jefe del Departamento Federal  
de Asuntos Exteriores

# SUIZA NO QUIERE EL DINERO DE LA CORRUPCIÓN

**Desde 1986, Suiza ha ido desarrollando un dispositivo de lucha contra los activos ilícitos de los potentados. Hoy, desempeña un papel de liderazgo en cuanto se refiere a la identificación y la restitución de estos fondos. De esta manera, pone de relieve su compromiso con la política de desarrollo, combate la corrupción y previene el uso indebido de su plaza financiera.**

Justo antes de ser asesinado de una cuchillada en el cuello, el banquero Lachaise dice: «Yo solo soy un intermediario. Me comporto honradamente y devuelvo el dinero a su propietario legítimo». James Bond, agente secreto al servicio de Su Majestad, le contesta con sarcasmo: «¡Y sabemos lo difícil que esto puede resultar para un banquero suizo!».

Tal como ilustra esta escena de la película «El mundo no basta», el cliché del banquero suizo sin escrúpulos todavía está muy arraigado en la cultura popular. En las películas de acción y las novelas, Suiza se presenta a menudo como un agujero negro en el campo de las finanzas internacionales, que atrae fondos de dudosa procedencia de todo el mundo.

Esta imagen desfavorable ha quedado fijada en la mente de muchas personas. No obstante, no tiene mucho que

ver con la realidad actual. Hoy, en Suiza existe una voluntad política general de impedir la afluencia de activos de origen delictivo. Desde los años ochenta, el Gobierno y el Parlamento han progresivamente endurecido la legislación contra el blanqueo de dinero.

Esto es particularmente válido en el caso de los bienes de los jefes de Estado y altos funcionarios que saquean sus países y se enriquecen a costa de la población. Suiza no tiene ningún interés en convertir su plaza financiera en un refugio para este tipo de fondos. Por este motivo, se ha dotado de un dispositivo destinado a restituir activos de potentes a sus países de origen.

#### DISPOSITIVO DE PREVENCIÓN

En la primavera de 1986, justo después de la caída de Ferdinand Marcos, Suiza empezó a dotarse de instrumentos contra la afluencia de capitales de potentes. Salió a la luz que el dictador filipino había logrado ocultar cientos de millones de dólares en cuentas suizas. Era dinero que Marcos había desviado de las arcas del Estado del archipiélago filipino.

La ola de indignación suscitada en la opinión pública, tanto en Suiza como en el extranjero, fue tal que hizo reaccionar a los responsables de la toma de decisiones políticas y económicas. El Gobierno helvético, alertado por el banco suizo de Marcos, invocó un artículo de la Constitución Federal que le permitía adoptar ciertas disposiciones cuando resulta necesario para la salvaguardia de los intereses del país. Pocos días después de la destitución del dictador, ordenó el bloqueo de sus activos, que ascendían a varios millones de dólares (véase la p. 10). Fue un hecho sin precedentes. Ningún otro Gobierno había procedido a congelar fondos de manera preventiva en base a la Constitución, incluso antes de que el país afectado solicitara oficialmente su restitución.

Desde entonces, Suiza no ha dejado de desarrollar y perfeccionar sus prácticas por lo que respecta a activos de po-

## La magnitud de la corrupción

Las cantidades en juego son enormes: según las estimaciones del Banco Mundial, políticos y funcionarios corruptos de países en desarrollo o emergentes malversan entre 20.000 y 40.000 millones de dólares cada año.

Suiza trabaja activamente, principalmente a través de su política exterior y de desarrollo, para prevenir el uso indebido de su plaza financiera por parte de dirigentes corruptos. Ha establecido disposiciones específicas para regular las relaciones comerciales con las personas políticamente expuestas (PPE) y aplica todas las normas internacionales en la materia.

En la categoría PPE (extranjeras) figuran los jefes de Estado y de Gobierno, los políticos de alto nivel y los altos funcionarios de la Administración, la Justicia, el Ejército y los partidos a escala nacional, los directivos de las empresas públicas de importancia nacional, así como sus familias y sus socios empresariales.

Las relaciones comerciales con este tipo de clientes no están en principio prohibidas, puesto que, al fin y al cabo, la mayoría de las PPE no son corruptas. No obstante, los bancos deben considerar a estas personas como clientes de alto riesgo y mostrarse especialmente vigilantes.

tentados. Su acción se basa en dos pilares: la prevención y la restitución. En primer lugar, se trata de impedir, en la medida de lo posible, la entrada de fondos de origen ilícito en la plaza financiera suiza. No obstante, si a pesar del estricto dispositivo consiguen burlar las medidas preventivas, entonces deben ser rápidamente identificados, congelados de forma preventiva y, si son de origen delictivo, restituidos al país de procedencia. En términos generales, este dispositivo ha demostrado ser eficaz, sobre todo durante las revueltas árabes y,



«Suiza no quiere el dinero de Ferdinand Marcos», consejero federal Jean-Pascal Delamuraz, abril de 1997

más recientemente, durante la crisis ucraniana: el Gobierno suizo procedió inmediatamente a identificar y congelar los valores patrimoniales que podían ser derivados de la corrupción. Asimismo, apoya activamente a los países afectados a recuperar los activos congelados a fin de mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.

#### UN PAPEL DE LIDERAZGO MUNDIAL

Hoy, Suiza desempeña un papel preponderante en la lucha contra el dinero sucio a escala mundial. Su compromiso se ha visto respaldado por una acción coherente: ha restituido cerca de dos mil millones de dólares a los países saqueados, más que ningún otro centro financiero. Los expertos del Banco Mundial estiman que esta suma corresponde a ►

casí la mitad de todos los activos devueltos a escala mundial.

La restitución de los bienes robados constituye un proceso complejo y de larga duración que presenta numerosos obstáculos y barreras. En muchos de los países en cuestión, reina la corrupción y las estructuras estatales, especialmente el sistema judicial, son débiles y deficientes. Se trata de Estados que a menudo no están en condiciones de llevar a cabo un procedimiento adecuado de asistencia judicial recíproca. Además, suele faltar la voluntad política o la fuerza necesaria para actuar contra las (anteriores) élites corruptas.

Suiza adopta medidas contra los activos ilícitos de los potentados por diversos motivos. Como país donante, promueve la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción en el marco de la cooperación internacional al desarrollo. El fortalecimiento del Estado de derecho y la lucha contra la impunidad de los altos dirigentes también forman parte de las prioridades de su política exterior.

Suiza no tiene ningún interés en que se haga un uso abusivo de su plaza financiera, una de las más importantes del mundo. Frente a la competencia internacional, su reputación y su integridad constituyen sus mejores bazas, por lo que cabe preservarlas. Estos principios también están recogidos en la estrategia de recuperación de activos (Asset Recovery), adoptada por el Consejo Federal en mayo de 2014.

### CONSECUENCIAS DEVASTADORAS

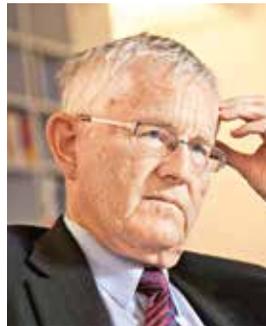
Los potentados que se enriquecen a costa de su país no solo roban dinero, sino que además, y sobre todo, privan a la población de perspectivas de desarrollo. La corrupción tiene consecuencias devastadoras para la evolución social y económica de un país. Conduce al desvío de recursos públicos y privados. Socava los fundamentos del Estado de derecho y disuade a los inversores. Obstaculiza el acceso a

los servicios estatales. En fin de cuentas, la corrupción pone en peligro los cimientos mismos de la democracia y cuestiona la legitimidad de la Administración pública.

Los miembros más débiles de la sociedad son los que padecen, en mayor medida, sus consecuencias: tienen todavía un peor acceso a las escuelas, los hospitales, la seguridad y los otros servicios públicos. En muchos países, la corrupción representa uno de los principales obstáculos al desarrollo.

Según las ciencias económicas, existe un claro vínculo entre la corrupción y la pobreza. La economista suiza Beatrice Weder di Mauro, por ejemplo, ha demostrado que un alto nivel de corrupción conlleva una disminución de las inversiones y una menor tasa de crecimiento.

Por su parte, los expertos del Banco Mundial David Dollar y Lant Pritchett han revelado que en los Estados mal gobernados las inversiones a menudo



«No queremos estos fondos y no los necesitamos», consejero federal Kaspar Villiger, septiembre de 2000

resultan improductivas. Daniel Kaufmann, uno de los grandes especialistas de la lucha contra la corrupción del Banco Mundial durante muchos años, ha analizado el impacto concreto de la buena gobernanza. Su conclusión: los países que se movilizan para combatir la corrupción y promover el Estado de derecho pueden reducir considerablemente la tasa de mortalidad infantil y hasta cua-

### Prevención y restitución: un enfoque de probada eficacia

Se ha establecido un sólido dispositivo legal para evitar la entrada de fondos procedentes de la corrupción en el sistema financiero suizo. A pesar de ello, delincuentes que operan a escala global consiguen burlar incluso la más tupida red de medidas preventivas. En estos casos, Suiza hace todo lo posible para identificar rápidamente los fondos desviados, bloquearlos y devolverlos al país de origen.

Luchando contra la corrupción y promoviendo la buena gobernanza, la política exterior suiza procura evitar que los políticos y funcionarios puedan enriquecerse indebidamente. Las disposiciones contra el blanqueo de dinero exigen que se identifique claramente a los clientes, se determine a los beneficiarios económicos y se aclare el origen de los fondos.

Todo movimiento en una cuenta que apunte a la existencia de actividades delictivas debe denunciarse a las autoridades y la cuenta puede ser bloqueada de forma provisoria. En el marco de la asistencia judicial internacional, Suiza puede bloquear las cuentas sospechosas y facilitar información sobre sus titulares.

Una vez establecido el origen ilícito de los activos mediante un fallo judicial, ya nada impide la puesta en marcha del proceso de restitución al país de origen.

duplicar los ingresos por habitante. Es lo que denomina el «dividendo del 400% que reporta la buena gobernanza».

Dado que promover la transparencia y la buena gobernanza constituye un objetivo primordial de su política exterior y de desarrollo, Suiza apoya numerosos proyectos destinados a instaurar un sistema judicial independiente y operativo, garantizar la libertad de opinión y de prensa, fortalecer la participación de la sociedad civil y apoyar al sector privado en los países contrapartes. La manera más segura y eficaz de combatir la corrupción es la prevención. Abordando el problema en su origen, se puede impedir más eficazmente la acumulación de activos ilícitos y su transferencia a Suiza.

### PROTEGER LA PLAZA FINANCIERA

Suiza cuenta con un sector financiero de dimensión mundial, que es de gran importancia para la prosperidad del país, la creación de valor y el empleo. En Suiza, unas 200.000 personas trabajan en la industria financiera, lo cual equivale a alrededor de un 6% de la fuerza laboral y, en el extranjero, los bancos suizos emplean a otras 100.000 personas más.

En el contexto de competencia mundial entre plazas financieras, la buena reputación y la credibilidad revisten una importancia cada vez mayor. En este sentido, Suiza dispone de bazas importantes: seguridad jurídica, estabilidad política y social, seriedad y fiabilidad. Estas ventajas deben preservarse. Por ello, Suiza actúa con gran determinación para prevenir la infiltración de su sector financiero por delincuentes.

Las normas internacionales vigentes que se aplican a los bancos y otros intermediarios financieros autorizan mantener relaciones comerciales con PPE. A priori, no es, pues, ilegal aceptar dinero de personas políticamente expuestas. No obstante, constituyen un tipo de clientes a los que los bancos aplican medidas reforzadas de diligencia (véase la p. 28).

Suiza ha adoptado estas normas internacionales en su totalidad y las aplica rigurosamente. Las transacciones que apuntan a la existencia de actividades delictivas deben denunciarse a las autoridades y, en caso de sospecha, las cuentas pueden ser bloqueadas de forma provisional. En el marco de la asistencia judicial internacional, es posible congelar los valores patrimoniales sospechosos a la espera de una decisión judicial sobre el origen de los fondos.

### DIÁLOGO Y COLABORACIÓN

La experiencia de larga data de Suiza por lo que respecta a activos de potentados muestra que no hay dos casos iguales. Cada caso tiene sus propias características y conlleva unas dificultades jurídicas determinadas. Para afrontar con éxito los desafíos que se plantean, es necesario



«Los activos ilícitos de los potentados pertenecen a las poblaciones afectadas por la malversación», consejera federal Micheline Calmy-Rey, abril de 2011

dar muestras de creatividad y pragmatismo. Además, es indispensable establecer una estrecha cooperación entre el Estado que desea recuperar los fondos malversados y el Estado en cuyo sistema financiero se presume que están depositados dichos fondos. Cabe precisar que, en la mayoría de casos que no implican a PPE, la restitución de activos ilícitos no plantea ningún problema particular.

Para Suiza es importante apoyar a los países contrapartes ofreciéndoles su experiencia y sus conocimientos técnicos para que los procedimientos puedan llevarse a cabo de forma eficaz. Para ello, trabaja en estrecha cooperación con el

Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza, una organización sin fines de lucro especializada en la lucha contra la corrupción. Asimismo, participa activamente en la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR), establecida por el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Además de proporcionar conocimientos técnicos in situ, el ICAR y la StAR desempeñan un papel importante en el proceso de desarrollo continuo de normas nacionales e internacionales.

Una devolución efectiva de los fondos desviados requiere, ante todo, una buena dosis de tenacidad y creatividad. Para Suiza, es importante que los activos restituidos beneficien a la población y no se pierdan de nuevo en el lodazal de la corrupción. Con tal fin, estudia caso por caso las medidas que cabe adoptar para garantizar un proceso de restitución que sea transparente y rinda cuentas. La asistencia judicial recíproca no puede funcionar en un solo sentido. Los problemas formales y prácticos únicamente pueden resolverse mediante un esfuerzo conjunto.

En las páginas siguientes se presentan una docena de casos acaecidos en diferentes continentes, que van de Ferdinand Marcos y Sani Abacha a los levantamientos en Egipto y Túnez y la crisis de Ucrania. Se trata de ejemplos concretos que ilustran el enfoque adoptado por Suiza para establecer y perfeccionar continuamente su dispositivo de lucha contra los activos ilegales de los potentados. ●





# FERDINAND MARCOS

**El inicio de una nueva era: en 1986,  
Suiza bloqueó por primera vez  
los activos de un potentado corrupto.**

La obsesión de su mujer Imelda por los zapatos se convirtió en un símbolo de los abusos de su régimen. Según la prensa internacional, tras la caída del dictador filipino Ferdinand Marcos, en el palacio presidencial de Manila, se encontraron 2700 pares de zapatos. Ello significa que la primera dama habría podido llevar cada día unos diferentes durante siete años.

Marcos llegó a la presidencia en 1965 tras ganar unas elecciones democráticas. En 1972, declaró la ley marcial para permanecer en el poder más allá del límite de mandatos. A partir de entonces, dirigió el país de forma dictatorial, gobernando por decreto.

Cuando fue forzado a exiliarse en Estados Unidos en 1986, su fortuna ascendía a entre cinco y diez mil millones de dólares, según estimaciones del Banco Mundial. En esa época, en Filipinas, los ingresos per cápita eran de unos 750 dólares al año.

## «EL SEÑOR QUINCE POR CIENTO»

Los miembros de la camarilla de Marcos alimentaron sus cuentas desviando fondos de la ayuda militar y al desarrollo proporcionada por otros países, así como de préstamos del Banco Mundial y de indemnizaciones otorgadas por Japón. Explotaron en su propio beneficio las principales industrias nacionales mediante monopolios estatales, forzaron a empresarios privados a cederles sus compañías y exigieron el pago de

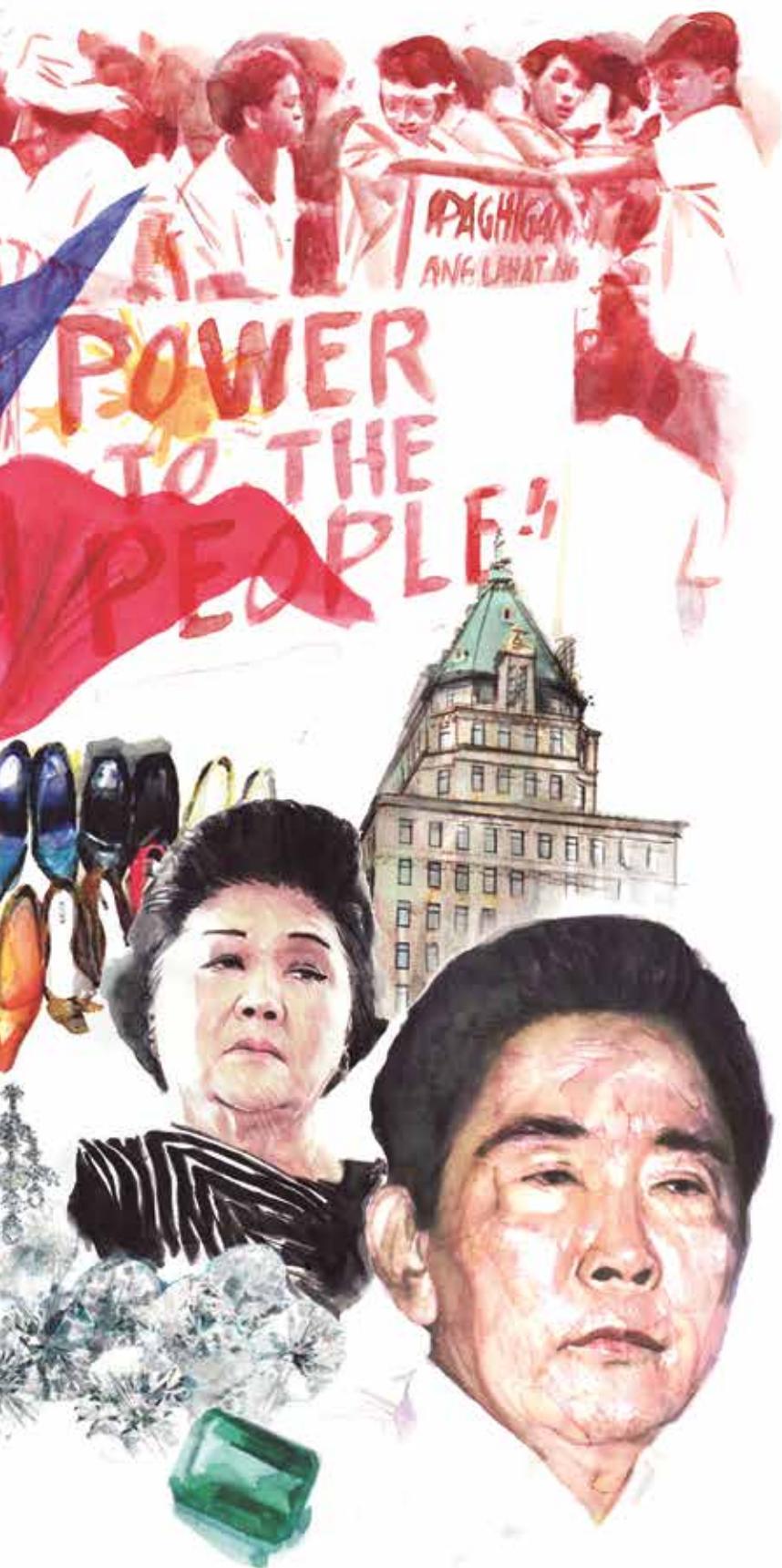
sobornos para la adjudicación de contratos públicos. Debido a estas prácticas, Ferdinand Marcos era conocido en toda Asia con el apodo «el Señor quince por ciento».

Los fondos robados eran invertidos en sociedades pantalla implantadas en otros países o depositados en cuentas bancarias en el extranjero. El clan Marcos adquirió, por ejemplo, un centro comercial en Manhattan, el famoso Crown Building en la Quinta Avenida, y una mansión de varios cientos de millones en la costa de Long Island. A finales de fe-

## Suiza y Filipinas han cooperado estrechamente.

brero de 1986, tras una revolución pacífica, el dictador y su familia se refugiaron en Hawái, en Estados Unidos. En un informe de 23 páginas, los servicios aduaneros de Honolulu establecieron el inventario de los bienes contenidos en las 15 maletas y las 22 cajas que la familia llevaba consigo, entre los que figuraban perlas, zafiros, rubíes y diamantes valorados en varios millones de dólares, decenas de relojes de lujo y 24 lingotes de oro. Ferdinand Marcos murió en Honolulu en 1989 a los 72 años de edad. ▶





### En breve

En el caso Marcos, el Gobierno suizo dio un giro decisivo. Ordenó el bloqueo preventivo de los fondos de un potentado corrupto pocos días después de su destitución, incluso antes de que Filipinas lo solicitara. De esta manera, impidió la retirada de los activos y permitió abrir una investigación penal del caso. Seguidamente, Suiza estableció una estrecha colaboración con el nuevo Gobierno filipino que finalmente culminó en la restitución de 684 millones de dólares al país. La restitución se supeditó a que se garantizara la asignación de una parte de los fondos a la indemnización de las víctimas del régimen de Marcos.

## UNA DECISIÓN DE GRAN ALCANCE

En la tarde del 24 de marzo de 1986, había tenido lugar un encuentro oficial entre el Gobierno suizo y el presidente de Finlandia, en visita de Estado a Berna. Justo cuando se estaba pronunciando un brindis por las buenas relaciones entre ambos países, un alto funcionario llamó discretamente la atención del jefe del Departamento Federal de Asuntos Exteriores: un banco suizo le acababa de llamar para comunicarle que un representante de Ferdinand e Imelda Marcos había ordenado, hacía una hora, la transferencia inmediata al extranjero de los más de 200 millones de dólares que la pareja tenía depositados en ese banco. El establecimiento bancario no



Unas manifestaciones ciudadanas pacíficas condujeron a la caída del dictador.

podía oponerse, a menos que la transacción fuera prohibida inmediatamente.

No había tiempo que perder. Sin perturbar la visita de Estado, el ministro de Asuntos Exteriores reunió discretamente a los otros seis consejeros federales en una esquina de la sala. Y el Gobierno suizo adoptó una decisión crucial: el bloqueo de todos los activos de la pareja Marcos con el fin de impedir su retirada y abrir una investigación penal sobre el origen de los fondos. Amparándose en la Constitución Federal, que autoriza al Gobierno a tomar ciertas decisiones cuando resulta necesario para «la salvaguardia de los intereses del país», el Consejo Federal adoptó una decisión histórica (unos años antes, el Gobierno suizo se había negado a congelar los activos del depuesto sahé de Irán).

## UN HECHO SIN PRECEDENTES

En el caso Marcos, Suiza congeló por primera vez los activos de un ex jefe de Estado, y lo hizo a iniciativa propia, sin esperar a que Filipinas presentara una solicitud de asistencia judicial recíproca. Esta decisión histórica, en marzo de 1986, fue una señal. Posteriormente, el Gobierno suizo ha invocado varias veces el principio de «salvaguardia de los intereses del país», en particular en los casos de Jean-Claude Duvalier (véase la p. 13), de Mobutu Sese Seko (p.16), de las revueltas árabes (p. 22) y de Ucrania (p. 25).

Tras la caída de Ferdinand Marcos, se mantuvo una cooperación muy estrecha entre las autoridades suizas y filipinas. Ambas partes trabajaron intensamente durante muchos años para restituir los fondos congelados al pueblo filipino.

El caso Marcos resulta especialmente revelador de lo difícil que puede resultar una restitución tanto a nivel jurídico como práctico. En el momento de los hechos, no existía ningún acuerdo de asistencia judicial recíproca entre Suiza y Filipinas, por lo que el proceso resultó aún más complejo. La legislación relativa a la asistencia judicial recíproca había entrado en vigor hacía poco tiempo y no existía ningún precedente. A pesar de que el nuevo Gobierno democrático de Filipinas presentó una solicitud de asistencia judicial recíproca para la entrega de los documentos bancarios y la restitución de los activos de Marcos, la familia del dictador logró interponer un recurso en cada etapa procesal.

El más alto tribunal suizo, por sí solo, dictó no menos de 60 sentencias. A lo largo de los años, confirmó la admisibilidad de la solicitud de asistencia judicial recíproca y finalmente decidió que los fondos congelados podían, en principio, ser devueltos a su país de origen. En junio de 1998, el Tribunal Federal aprobó su transferencia a una cuenta bloqueada en el Banco Central de Filipinas. A fin de garantizar un procedimien-

to conforme a los principios del Estado de derecho, subordinó la devolución efectiva de los fondos al respeto de ciertas condiciones: Filipinas debía abrir un procedimiento penal contra Imelda Marcos y llevarlo a cabo con arreglo a la ley. Además, se debía asignar una parte de los activos recuperados a la indemnización de las víctimas del régimen de Marcos. En febrero de 2013, el Parlamento filipino adoptó una ley a tal efecto. Según Albert del Rosario, ministro de Asuntos Exteriores de Filipinas, el caso Marcos permitió sentar nuevas bases de referencia para otros casos de restitución y asignación de activos adquiridos de manera ilícita.

## CONCLUSIÓN

El caso Marcos marcó un punto de inflexión para Suiza y abrió el camino a otros casos similares. Permitted enviar una señal inequívoca a los potentados: Suiza había dejado de ser un refugio para los activos de origen ilícito. El Gobierno suizo congeló los fondos de Ferdinand Marcos muy rápidamente y a iniciativa propia. Asimismo, extrajo enseñanzas del largo y difícil procedimiento de asistencia judicial recíproca y revisó sus leyes para simplificar y acelerar el proceso. ●

RESTITUIDOS: CERCA DE

684 MILL.  
USD

# JEAN-CLAUDE DUVALIER

## Desde hace un cuarto de siglo, Suiza realiza intensos esfuerzos para restituir los fondos desviados por Duvalier.

Jean-Claude Duvalier, conocido como Baby Doc, tenía solo 19 años cuando llegó al poder en Haití. Tras la muerte de su padre, que había gobernado el país caribeño de forma dictatorial, le sucedió en el cargo como «presidente vitalicio». Según estimaciones de Transparency International, Baby Doc y su familia se apropiaron ilegalmente entre 300 y 800 millones de dólares. El país era entonces el más pobre de todo el continente americano, con unos ingresos per cápita de 350 dólares al año.

### UNA GRAN AFICIÓN POR LOS COCHES DE LUJO

Según los hechos establecidos por el Tribunal Penal Federal Suizo, la fortuna del clan Duvalier procedía del monopolio estatal del tabaco, gestionado por la familia como un bien privado. Asimismo, los Duvalier extorsionaban a las empresas con el cobro de supuestas tasas que se apropiaban, sometían a los funcionarios públicos a unas «donaciones» obligatorias que eran deducidas de sus sueldos, recaudaban impuestos para obras sociales ficticias e incluso gravaban con impuestos los sacos de harina donados por organizaciones humanitarias extranjeras para los sectores más desfavorecidos de la población.

El dinero adquirido de esta manera era desviado a cuentas bancarias en el

extranjero y utilizado para la compra de bienes inmobiliarios, como un castillo en la región parisina y un apartamento en la Trump Tower en la Quinta Avenida de Manhattan. Baby Doc también era conocido por su afición por los coches deportivos de lujo.

En otoño de 1985, estallaron en Haití los primeros disturbios causados por el hambre, que se propagaron rápi-



El régimen corrupto convirtió a Haití en el país más pobre de Occidente.

damente por todo el territorio. Tras perder el apoyo de Estados Unidos, Baby Doc huyó en febrero de 1986 y se exilió en Francia.

### UNA SEÑAL CLARA

Poco después de la huida de Duvalier, el nuevo Gobierno haitiano pidió la congelación de todos los activos que el dictador o su entorno pudieran haber depositado en los bancos helvéticos.

El Gobierno suizo congeló inmediatamente 2,4 millones de dólares. A

pesar de que era una suma considerablemente inferior a las cantidades que habían anticipado los medios de comunicación extranjeros, la señal era clara: solo tres semanas después de haber bloqueado por primera vez los activos de un jefe de Estado, como ocurrió en el caso de Ferdinand Marcos (véase la p. 10), el Gobierno suizo volvió a proceder con firmeza contra los fondos presuntamente delictivos de un dictador destituido.

Al principio, todo parecía indicar que el caso Duvalier podría resolverse rápidamente. Haití presentó en seguida una solicitud de asistencia judicial recíproca, contemplaba abrir una causa penal contra los Duvalier y se comprometió a garantizar un juicio de conformidad con los principios de derechos humanos. Por su parte, las autoridades

## Haití no estaba en condiciones de dictar una sentencia.

suizas acordaron transmitir los documentos bancarios al Estado insular y se declararon, en principio, dispuestas a transferir los fondos congelados en cuanto se hubiera condenado a los Duvalier.

Parecía que todo iba por el buen camino, pero nada salió como se había previsto. La esperanza de que, tras el despotismo de los Duvalier, Haití se transformara en un Estado de derecho democrático se desvaneció pronto. Se produjeron luchas por el poder político, las elecciones fueron amañadas, hubo varios golpes militares y la presencia de grupos armados causó inseguridad en el país. Suiza llegó incluso a financiar los servicios de un abogado para que se pudiera proseguir el proceso de asistencia judicial recíproca, pero finalmente todos los esfuerzos de las autoridades helvéticas fueron en vano. Durante 24 años, Haití se mostró incapaz de dictar ▶

una sentencia contra el clan Duvalier: los largos años de dictadura habían socavado sus estructuras estatales.

En 2010, el más alto tribunal suizo estimó que, después de tanto tiempo, ya no era posible proceder a la restitución de los activos congelados por medio de la asistencia judicial recíproca. Los delitos de los que se acusaba a Baby Doc en este caso habían prescrito. Lamentando formalmente su propia decisión, el tribunal hizo referencia al «saqueo sistemático de las arcas del Estado» por parte de los Duvalier, motivo alegado en primera instancia. Además, señaló que «la estructura jerárquica, los fines delictivos y el clima de terror imperante correspondían en el derecho suizo a la definición de una organización criminal». En sus conclusiones, indicó que, en el caso de los valores patrimoniales de los dictadores destituidos, las disposiciones en materia de asistencia judicial internacional eran demasiado estrictas, pero que el legislador era el único facultado para cambiarlas.

La asistencia judicial recíproca había fracasado definitivamente. En última instancia, esto significaba que Suiza debía devolver a los Duvalier los millones de dólares bloqueados (que entretanto se habían duplicado debido a los intereses acumulados), pese a los serios indicios de su procedencia ilegal. Negándose a aceptar tal desenlace, el Gobierno suizo invocó la Constitución Federal para congelar los fondos de los Duvalier. Al mismo tiempo, aceleró los trabajos ya iniciados para elaborar una ley específica para la restitución de activos de potentados de países dotados de estructuras estatales deficientes.

La Ley Federal sobre la Restitución de los Valores Patrimoniales de Origen Ilícito de Personas Políticamente Expuestas (LRAI), conocida como «Ley Duvalier», entró en vigor el 1 de febrero de 2011. Desde entonces, gracias a esta ley, es posible bloquear y confiscar los activos de potentados siempre y cuando la asistencia judicial recíproca haya fraca-

sado, como en el caso Duvalier y, posteriormente, en el de Mobutu (p. 16), debido al colapso de las estructuras estatales en el país de origen. En abril de 2011, el Gobierno suizo emprendió acciones legales para confiscar los fondos de Duvalier, apoyándose en las disposiciones de la LRAI y, en septiembre de 2013, el tribunal falló a su favor.

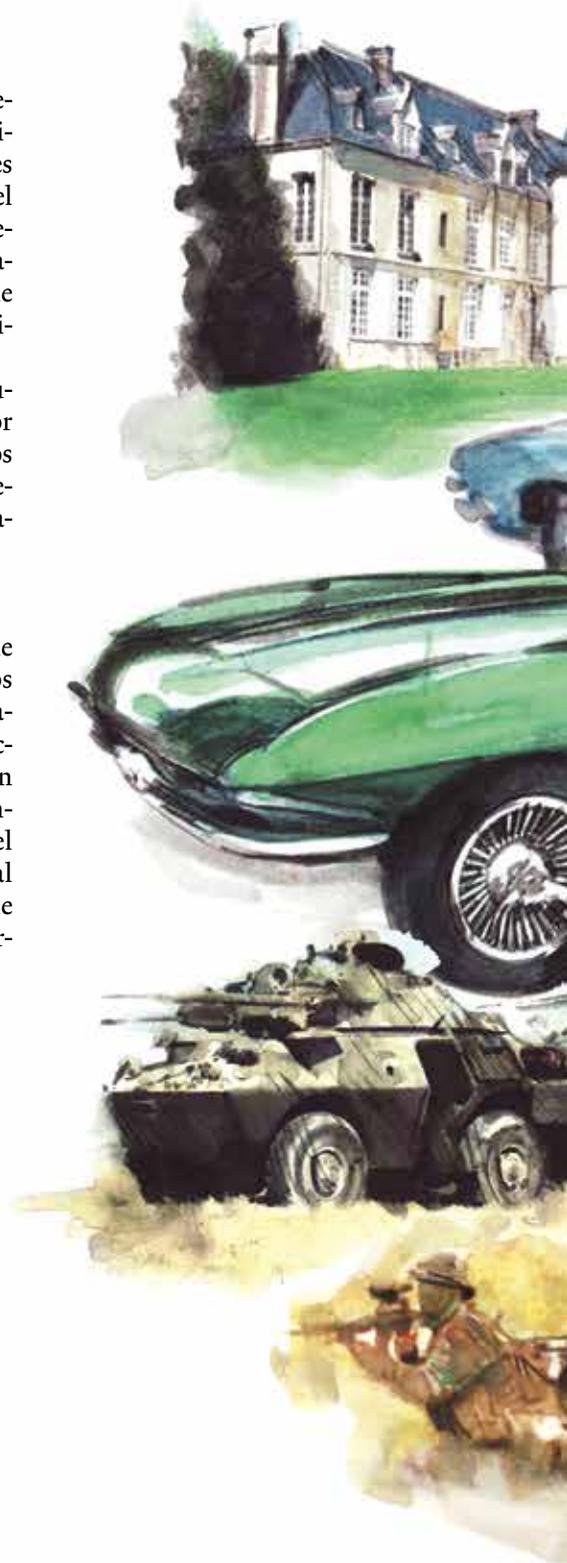
Para poder proceder a una restitución eficaz de los fondos desviados por Duvalier, Suiza ha identificado varios proyectos que podrían fortalecer los derechos humanos. Estos proyectos todavía se están negociando.

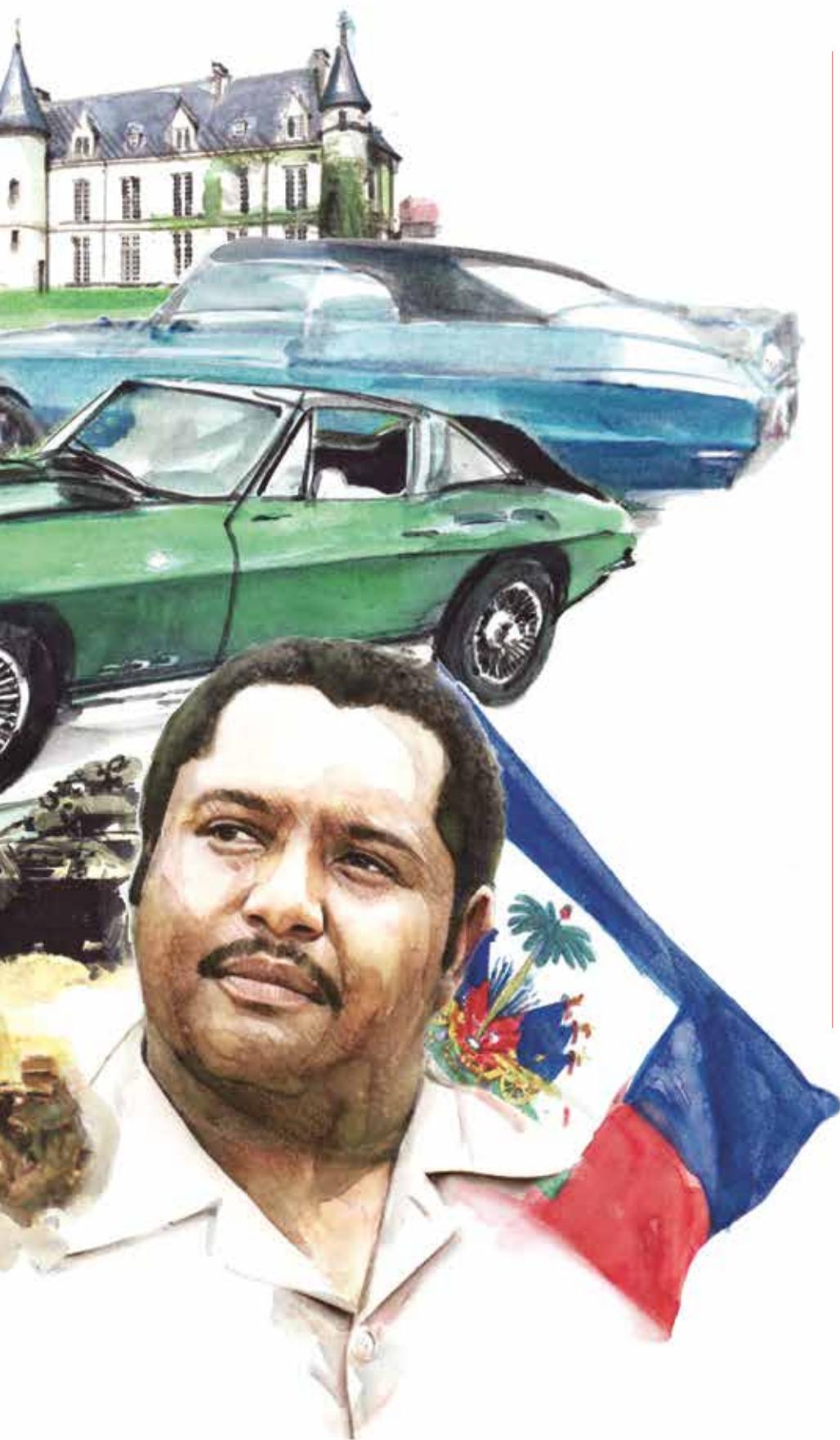
### CONCLUSIÓN

El caso Duvalier (al igual que más tarde el caso Mobutu) puso en evidencia los límites de la asistencia judicial internacional. Los Estados dotados de estructuras deficientes difícilmente pueden estar en condiciones de dictar una sentencia. Suiza fue el primer país del mundo en formular una ley especial destinada a facilitar la confiscación de fondos de origen ilícito en tales circunstancias. ●

BLOQUEADOS: CERCA DE

6 MILL.  
USD





### En breve

La restitución de los activos de Duvalier a través del mecanismo de asistencia judicial internacional fracasó, tras 24 años de esfuerzos continuos, porque las estructuras estatales de Haití eran demasiado frágiles. Por lo tanto, Suiza hubiera debido desbloquear los fondos de la familia Duvalier, pese a que disponía de claros indicios de su procedencia ilegal. Para evitar este desenlace, en 2010 elaboró una nueva ley que únicamente se aplicaba a los Estados que no estaban en condiciones de presentar una solicitud de asistencia judicial recíproca o de llevar a cabo un procedimiento penal conforme a las exigencias suizas. El contenido de la «Ley Duvalier» ha sido recientemente integrado en la Ley Federal sobre el Bloqueo y la Restitución de los Valores Patrimoniales de Origen Ilícito de Personas Políticamente Expuestas (LVP), que entró en vigor el 1 de julio de 2016.



## MOUSSA TRAORÉ

La suma fue modesta, pero la restitución fue histórica: en 1997, Suiza devolvió 3,9 millones de francos a Malí.

Fue la primera vez que Suiza pudo restituir los activos de un dictador a un país en desarrollo. Los fondos procedían del entorno de Moussa Traoré, un militar profesional formado en Francia que se hizo con las riendas de este país de África Occidental en 1968 mediante un golpe de Estado. En 1991, tras 23 años en el poder, fue él mismo derrocado por un golpe militar.

El caso Moussa Traoré dio lugar a la introducción de varias novedades en la manera de proceder de Suiza con respecto a activos de potentados. El Gobierno suizo se mostró más firme que nunca a la hora de adoptar medidas que le permitieran identificar y bloquear los fondos de Traoré. Inmediatamente después de la destitución del dictador, asumió los gastos de dos abogados suizos contratados para buscar, en nombre de



## MOBUTU SESE SEKO

El caso Mobutu es un claro ejemplo de que, si en el país de origen hay una falta de voluntad política, el proceso está abocado al fracaso.

En el momento en que el mariscal Mobutu Sese Seko, nacido Joseph-Désiré Mobutu, se vio obligado a exiliarse en 1997, después de 32 años en el poder, el Financial Times estimó su fortuna a «cuatro mil millones de dólares más 20 villas». Esta cantidad equivalía más o menos al total de la deuda externa del Zaire, nombre con el que entonces se conocía a la República Democrática del Congo (RDC).

Bajo el pretexto de una supuesta «africanización», el déspota con el gorro de piel de leopardo se había hecho con el control de los recursos mineros del país para amasar una fortuna personal. El Zaire era uno de los países más ricos en materias primas, pero a principios de la década de 1990, los ingresos per cápita apenas alcanzaban los 250 dólares al año. No obstante, esto no

Malí, posibles cuentas bancarias. Y, de hecho, encontraron varias cuentas a nombre del director de la compañía estatal de tabaco, un compañero de armas de larga data de Traoré.

Suiza bloqueó en seguida los fondos, incluso antes de recibir la solicitud de asistencia judicial recíproca de Malí. Los abogados puestos a disposición por Suiza ayudaron al nuevo Gobierno maliense a redactar una solicitud jurídicamente correcta.

La cooperación entre las autoridades helvéticas y malienses fue fluida: Malí comunicó la presentación de una solicitud formal que transmitió dentro del plazo establecido y abrió un procedimiento penal por apropiación indebida de fondos públicos contra Moussa Traoré y sus cómplices.

El exdictador finalmente fue condenado por cometer delitos violentos durante su mandato y por malversación de bienes públicos. Una vez la sentencia pronunciada, no había obstáculos para la devolución de los fondos y Suiza pudo proceder a la transferencia de los activos de Traoré a Malí.

El procedimiento seguido en este caso sirvió a Suiza de modelo en otros casos posteriores. Así, por ejemplo, en los casos sobre los fondos de Mobutu Sese Seko (República Democrática del Congo) y de Jean-Claude Duvalier (Haití), también contrató a abogados para prestar apoyo a las investigaciones penales. ●

**RESTITUIDOS:  
CERCA DE 3,9 MILL. CHF**

impidió que, en esa misma época, Mobutu fletara un avión supersónico como el Concorde para ir de compras con su familia a París.

Mobutu supo sacar partido de la Guerra Fría mejor que nadie, atizando entre los países occidentales el miedo al riesgo de una invasión comunista por parte de Angola, su vecino del sur. Cuando este período tocó a su fin, el mariscal perdió el apoyo de las potencias que le protegían. El país se sumió entonces en años de caos que desembocaron en una verdadera guerra civil. En mayo de 1997, Mobutu tuvo que exiliarse en Marruecos, donde murió pocos meses después de un cáncer de próstata.

Un día antes de la huida de Mobutu, las autoridades suizas ya habían ordenado a todos los bancos proceder a la búsqueda sistemática de los posibles activos del dictador. Se encontraron una cuenta bancaria y una villa valoradas conjuntamente en 7,7 millones de francos (unos 5,5 millones de dólares de la época), una cantidad muy inferior a la prevista por los medios de comunicación: el mariscal había seguramente ocultado la mayor parte de su fortuna en otros países.

### **FRACASO DE LA ASISTENCIA JUDICIAL RECÍPROCA**

Tras la recepción de la solicitud de asistencia judicial recíproca presentada por el nuevo Gobierno de la RDC, el Gobierno suizo ordenó el embargo preventivo de los fondos y de la villa, amparándose de la Constitución Federal. En los casos de Ferdinand Marcos (p. 10) y Jean-Claude Duvalier (p. 13) ya había adquirido experiencia en la utilización de este instrumento.

Durante seis años, Suiza pidió a las autoridades congoleñas que colmaran las lagunas en su solicitud de asistencia judicial recíproca, recordándoles que, en virtud de los principios del Estado de derecho, no podía mantener el bloqueo de los fondos de Mobutu indefini-

damente. Desafortunadamente, no obtuvo ninguna respuesta de Kinshasa, que, por otra parte, tampoco inició un proceso penal contra Mobutu.

Dadas las circunstancias, en 2003, Suiza no tuvo más remedio que poner fin al proceso de asistencia judicial recíproca. No obstante, el Gobierno helvético no estaba dispuesto a rendirse, ya que, en caso de desbloqueo, los herederos de Mobutu podrían recuperar el dinero, muy probablemente procedente de la corrupción. De modo que, invocando la Constitución, ordenó congelar de nuevo los activos. Al mismo tiempo, encargó al Departamento Federal de Asuntos Exteriores buscar una solución con Kinshasa para poder devolver los fondos a la RDC.

A pesar de las diversas iniciativas emprendidas por Suiza, volvieron a pasar varios años sin que las autorida-

## **Suiza decide poner un abogado a disposición de la RDC.**

des congoleñas reaccionaran. En julio de 2007, la presidenta de la Confederación Suiza en persona viajó a Kinshasa para pedir al Estado congoleño que designara a un interlocutor oficial para este caso. Finalmente, en un último intento, Suiza propuso a la RDC poner un abogado a su disposición para que se pudiera abrir un procedimiento penal en Suiza contra el entorno de Mobutu. Suiza ya había recurrido una vez a esta posibilidad en el caso de Traoré (p. 16). El Gobierno congoleño aceptó esta propuesta en el último minuto, permitiendo a Suiza prolongar el bloqueo de los activos en cuestión por última vez.

Parecía que, por fin, se avanzaba y que la situación se encaminaba hacia un desenlace positivo. El abogado de la

RDC interpuso, en efecto, una denuncia en Suiza, pero las autoridades judiciales estimaron que los presuntos delitos habían prescrito y que los activos de Mobutu debían devolverse a la familia. En vez de seguir emprendiendo acciones por la vía judicial, la RDC prohibió a su abogado en Suiza presentar un recurso contra esta decisión. Como consecuencia de ello, el más alto tribunal suizo no pudo dictar una sentencia definitiva sobre este caso.

### **FALTA DE VOLUNTAD**

Todas las posibilidades de restituir los activos congelados al pueblo congoleño se habían disipado. Se hizo evidente que el clan de Mobutu seguía ejerciendo su influencia; de hecho, su hijo mayor era entonces vice primer ministro.

Suiza se vio, pues, jurídicamente obligada a devolver los fondos a los herederos de Mobutu en 2009, a pesar de haber trabajado incansablemente durante doce años para evitar precisamente que sucediera esto.

El desafortunado desenlace de este caso, junto con el caso Duvalier (p. 13), condujo, en última instancia, a elaborar una ley especial (conocida como «Ley Duvalier») que permitiera confiscar bienes en tales circunstancias. ●

# SANI ABACHA

**Un hecho sin precedentes en el mundo:  
Suiza reconoce como organización criminal  
a un jefe de Estado y a su entorno.**

El general Sani Abacha figura entre los dictadores más corruptos – y más brutales – que jamás haya conocido África. Oficial de carrera formado en Gran Bretaña y Estados Unidos, se hizo con el poder mediante un golpe militar en noviembre de 1993 y permaneció a la cabeza del Estado nigeriano hasta junio de 1998. Su régimen dictatorial estuvo marcado por violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Durante los cinco años de su dictadura, Abacha saqueó literalmente este país de África Occidental. Según el Banco Mundial, en este período, el general y su entorno lograron hacerse con entre tres y cinco mil millones de dólares. A modo de comparación, cabe señalar que entonces la renta per cápita en Nigeria era de unos 270 dólares por año.

## **SAQUEO DE LAS ARCAS DEL ESTADO**

El general tenía la costumbre de adjudicar los contratos públicos a sus compinches a precios excesivamente elevados. Uno de sus hijos desvió decenas de millones de dólares destinados a financiar una campaña de vacunación. Por su parte, las empresas extranjeras debían pagar importantes sobornos para poder hacer negocios en este país rico en petróleo.

Fuentes independientes apuntan que un 10% de los ingresos anuales de la industria petrolera probablemente fueron a parar a su bolsillo. Además, regu-

larmente echaba mano de las arcas públicas y se hacía entregar dinero en efectivo por parte del Banco Central de Nigeria. Su hijo Mohammed declaró posteriormente ante el tribunal que su padre había llevado a casa más de 700 millones de dólares en billetes, «a veces en bolsas de plástico, otras en cajas de cartón». Los miembros de la familia y sus cómplices se llevaron el dinero sustraído al extranjero, desplazándose en persona o transfiriéndolo a través de una red de sociedades pantalla, y lo depositaron en bancos principalmente de Gran Bretaña, Suiza, Luxemburgo y Liechtenstein.

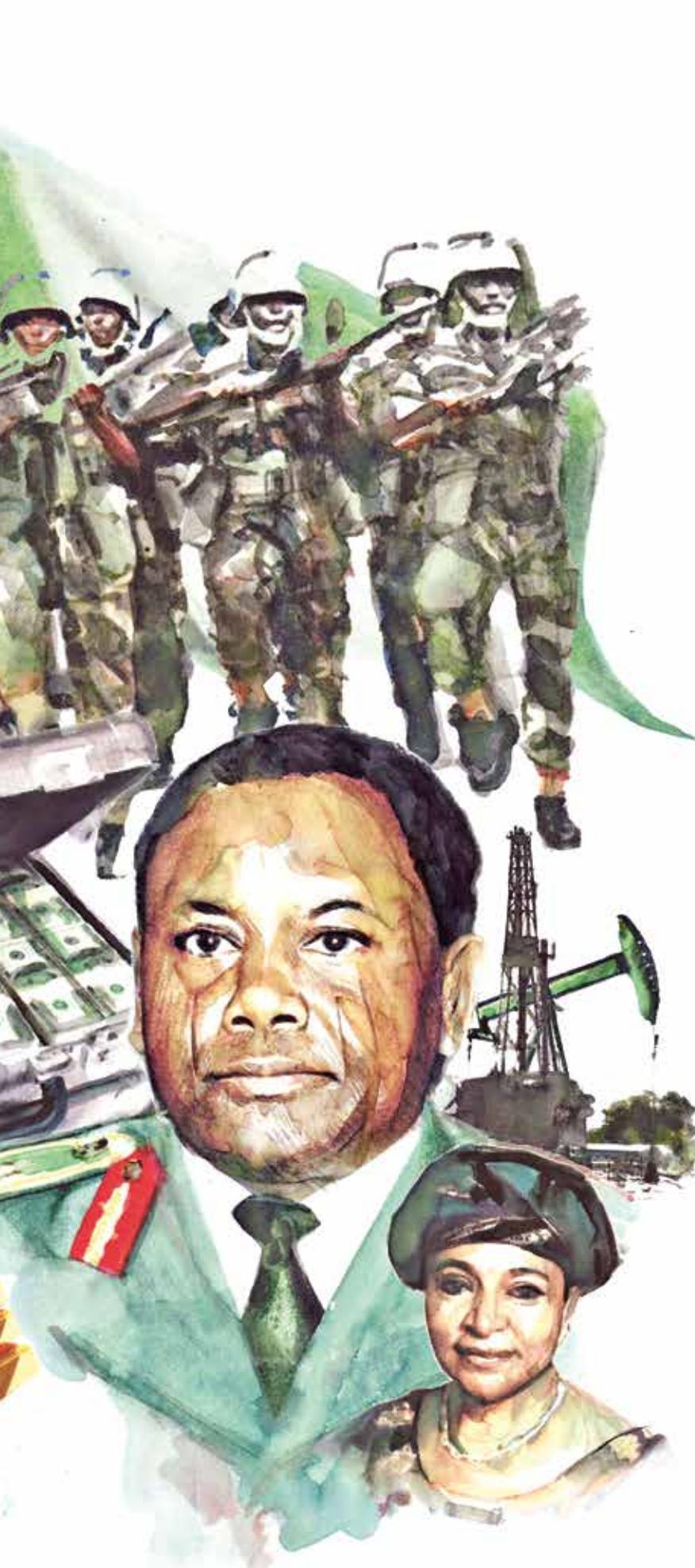
Tras el fallecimiento de Sani Abacha en junio de 1998 a causa de un ataque al corazón, su mujer Maryam intentó huir

## **El general desvió el 10% de los ingresos del petróleo.**

del país, pero fue detenida en el aeropuerto de Lagos con 38 maletas llenas de millones de dólares y libras esterlinas.

En septiembre de 1999, el nuevo Gobierno nigeriano pidió a Suiza que congelara los activos que Abacha pudiera haber depositado en sus bancos. Las autoridades judiciales suizas bloquearon unos 700 millones de dólares, ▶





## En breve

Actuando con determinación, Suiza bloqueó en primer lugar unos 700 millones de dólares. Seguidamente, abrió una causa penal, declaró a Sani Abacha y a su entorno culpables de pertenencia a una «organización criminal» y confiscó sus activos por ser de «origen manifiestamente ilícito» (caso «Abacha I»). En el marco de la asistencia judicial internacional, Suiza ha sido, finalmente, el primer país en devolver a Nigeria los millones congelados. Estos fondos han permitido financiar proyectos de desarrollo, bajo la supervisión del Banco Mundial. Constituyen la mayor suma de activos de potentados jamás restituida en el mundo y también es el primer caso en que se ha procedido a un control para garantizar la debida utilización de los fondos. Además, en 2016, se inició el proceso de restitución de 321 millones de dólares adicionales (caso «Abacha II»).

pues les pareció que existía una alta probabilidad de que estos fondos hubieran sido robados por el clan del dictador. Además, abrieron una causa penal por sospecha de blanqueo de dinero, fraude y malversación, así como también por pertenencia a una organización criminal.

Esta fue una decisión sin precedentes que tuvo consecuencias de gran alcance. Nunca antes se había calificado a un jefe de Estado, a su familia y a los miembros de su Gobierno de «organización criminal» en el ámbito del derecho penal. Esta medida innovadora, finalmente ratificada por el más alto tribunal suizo, resultó decisiva para el éxito de la lucha contra el régimen corrupto de Abacha. En cuanto miembros de una «organización criminal», el clan de los Abacha y todos sus cómplices pudieron ser enjuiciados en Suiza, independientemente de que hubieran puesto un pie en el país. El hecho de haber ocultado fondos delictivos en Suiza constituía un motivo suficiente.

## INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA

Y lo que es aún más importante: se había invertido la carga de la prueba. Suiza ya no debía demostrar que los fondos procedían de delitos cometidos por los Abacha. Al ser acusado de organización criminal, era el clan de los Abacha el que debía ahora probar que los fondos congelados habían sido adquiridos legalmente. Pero no lo logró.

En el marco de la investigación penal, las autoridades suizas obtuvieron información sobre cuentas bancarias de los Abacha en otros países. Ello permitió incautar 830 millones de dólares adicionales en Luxemburgo y en el Principado de Liechtenstein. En el caso Abacha, siete bancos suizos fueron oficialmente sancionados por la autoridad de supervisión por incumplimientos graves en la obligación de diligencia y algunos de ellos tuvieron que pagar una multa.

En febrero de 2005, el Tribunal Penal Federal Suizo dictó un fallo, en rela-

ción a este caso, que también fue histórico, pues supuso una reinterpretación de la legislación en materia de asistencia judicial recíproca. A partir de entonces, cuando se trata de fondos de «origen manifiestamente ilícito» vinculados a una organización criminal, ya no es necesario que el procedimiento judicial deba concluirse en el país de origen.

A día de hoy, se han podido restituir a Nigeria todos los activos de Abacha bloqueados en Suiza, es decir más de 700 millones de dólares. Para ello, el Estado nigeriano tuvo que garantizar que



En 1999, la población celebró la transición de Nigeria a la democracia.

los fondos serían asignados a la financiación de diversos programas de desarrollo llevados a cabo con la participación de la sociedad civil. El país decidió utilizar el dinero en los ámbitos de la salud, la formación, la infraestructura de las carreteras y el abastecimiento de agua y electricidad. Asimismo, Nigeria aceptó que el Banco Mundial supervisara la utilización de los fondos (véase la p. 26). Este aspecto del caso, conocido como «Abacha I», también fue una primicia mundial.

## ABACHA II

Pero la historia no acaba aquí. Hasta febrero de 2015, la Fiscalía de Ginebra también llevó a cabo un proceso penal contra Abba Abacha, hijo del difunto dictador. Por medio de la asistencia judicial recíproca, fondos adquiridos ilegalmente por el clan de los Abacha pudieron bloquearse en Luxemburgo y, posteriormente, transferirse a Suiza.

En 2014, en virtud de un acuerdo global entre el Gobierno nigeriano y la

familia Abacha, las partes implicadas convinieron la restitución de los fondos al Estado nigeriano a cambio del archivo de la causa penal contra Abba Abacha. Según lo acordado, este renunciaba a los activos en cuestión, tras haber pasado 561 días en detención preventiva en Suiza y haber purgado, prácticamente, la casi totalidad de la condena inicialmente prevista.

En febrero de 2015, la Fiscalía de Ginebra ordenó la confiscación de los fondos transferidos desde Luxemburgo y la restitución de 321 millones de dólares a Nigeria. En la orden dictada, también se estipulaba que la asignación de los fondos debía efectuarse bajo supervisión del Banco Mundial. En marzo de 2016, Suiza y Nigeria firmaron un acuerdo sobre las modalidades de restitución de los activos de los Abacha.

## CONCLUSIÓN

En el caso Abacha I, las autoridades competentes y la justicia suiza hicieron evolucionar la aplicación de la normativa sobre activos de potentados, adoptando un enfoque pragmático. Hasta la fecha, Suiza es el único país que ha devuelto fondos de origen manifiestamente ilícito sin que haya sido necesario concluir el procedimiento judicial en el país de origen. Por lo que se refiere al caso Abacha II, cabe señalar que Nigeria y Suiza están aún examinando la cuestión de la utilización de los fondos. ●

RESTITUIDOS: CERCA DE

700 MILL.  
+321 MILL.  
USD



## VLADIMIRO MONTESINOS

Cuando las autoridades helvéticas alertaron al Perú del bloqueo de fondos dudosos en Suiza, el país andino todavía no había emprendido ninguna acción.

Un breve vídeo tuvo el efecto de una bomba. En él, se mostraba al jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) del Perú, Vladimiro Montesinos, en su oficina, sentado en un sofá de cuero beige, en compañía de un parlamentario. Se le veía introduciendo fajos de billetes en un sobre marrón y entregándose-lo al congresista. Tal como se supo más tarde, el dinero, 15.000 dólares, estaba destinado a corromper a un opositor político para que pasara a las filas de Alberto Fujimori, entonces presidente del Perú.

Este vídeo, difundido el 14 de septiembre de 2000 por una cadena de televisión, fue el principio del fin de los diez años en el poder de Fujimori. Posteriormente, la justicia peruana encontró más de 2000 grabaciones de este tipo. Estos «vladivideos», como se les

conoce popularmente, mostraron cómo políticos y jueces, empresarios y periodistas se habían dejado corromper por el Gobierno.

Montesinos fue víctima de su propia desconfianza: él mismo había escondido una cámara para filmar sus entregas de los sobornos. Quería conservar las grabaciones en caso de que una de las personas sobornadas se rebelara. Poco tiempo después de la difusión del vídeo, Montesinos y Fujimori, del que era asesor personal, huyeron al extranjero.

Cuando el vídeo había apenas empezado a circular por el mundo, varios bancos suizos tomaron la iniciativa de bloquear las cuentas de Montesinos y dar parte a las autoridades. La Fiscalía del cantón de Zúrich abrió inmediatamente un proceso penal contra Montesinos por blanqueo de dinero y ordenó congelar alrededor de 77 millones de dólares procedentes del exjefe del SIN y sus allegados.

### ASISTENCIA JUDICIAL RECÍPROCA ESPONTÁNEA

La Fiscalía de Zúrich informó a las autoridades peruanas de que las cuentas habían sido bloqueadas y les pidió que investigaran el origen de los fondos. Además, les recomendó presentar una solicitud de asistencia judicial recíproca. Así es como el Perú tuvo conocimiento de la existencia de las cuentas de Montesinos en Suiza. La ley suiza autoriza esta forma de asistencia judicial recíproca «espontánea».

La información facilitada por Zúrich permitió a la justicia peruana formular una solicitud de asistencia bien fundamentada. Los datos proporcionados también resultaron decisivos para la investigación penal de un caso de corrupción internacional en el que estaban involucrados los colaboradores más próximos del expresidente del Perú.

Las investigaciones realizadas en ambos países revelaron que Montesinos recibía «comisiones» por la compra

de armas desde 1990 y que ocultaba este dinero sucio en Luxemburgo, Estados Unidos y Suiza. A cambio de estos sobornos, se ocupaba de que el Perú privilegiara a ciertos comerciantes de armas a la hora de adjudicar contratos públicos. El exjefe del SIN fue finalmente detenido en Venezuela y condenado a una larga pena en prisión por malversación de fondos y corrupción, entre otros delitos.

El 20 de agosto de 2002, Suiza pudo transferir 77,5 millones de dólares al Banco Central de Reserva del Perú. Mientras que en el caso Marcos hicieron falta 18 años para que Suiza pudiera restituir los activos del potentado, en el caso «Montesinos I» apenas fue necesario un poco más de un año. Hasta 2016, se había repatriado al Perú un total de 93 millones de dólares. A día de hoy, 23 millones de dólares siguen congelados de manera preventiva (caso «Montesinos II»), pero dado que varios procedimientos están a punto de concluir, dentro de poco deberían poder realizarse otras transferencias. El caso Montesinos I pudo resolverse en un tiempo excepcionalmente rápido gracias a que todas las partes implicadas, tanto los bancos como las autoridades peruanas y suizas, mantuvieron una buena cooperación. ●

**RESTITUIDOS:  
CERCA DE 93 MILL. USD**

# LAS REVOLUCIONES ÁRABES

**Apenas media hora después de la caída de Hosni Mubarak, Suiza ya había bloqueado sus activos de forma preventiva.**

Leila Ben Ali, la mujer del presidente tunecino, estaba bien provista para su viaje sin billete de vuelta. El 14 de enero de 2011, dos semanas antes de exiliarse en Arabia Saudí con su familia, parece ser que visitó personalmente el Banco Nacional de Túnez. Allí, según informó el periódico *Le Monde* citando fuentes de los servicios secretos, se le habrían entregado lingotes de oro por un valor total de 65 millones de dólares.

Esta anécdota, cuya veracidad no se ha podido todavía confirmar, se convirtió en un símbolo de las cleptocracias en el mundo árabe. Las insurrecciones que tu-

**De esta manera, los países ganaron tiempo para solicitar asistencia judicial recíproca**

vieron lugar estaban dirigidas en gran parte contra la corrupción, la arbitrariedad y el nepotismo, dado que en Túnez, Egipto y Libia los jefes de Estado se habían presuntamente enriquecido extrayendo sumas ingentes de las arcas públicas.

El Gobierno suizo reaccionó inmediatamente ante estos acontecimientos. Aprovechando toda la experiencia adquirida desde el caso Marcos, ordenó el bloqueo de los activos de decenas de personas políticamente expuestas, entre las que figuraban jefes de Estado, ministros y altos funcionarios, así como sus familias y socios comerciales.

Las cuentas del presidente tunecino, Zine al-Abidine Ben Ali, se congelaron de forma preventiva cinco días después de su caída y las del jefe de Estado egipcio, Hosni Mubarak, tras solo media hora. Unos días más tarde, otros países, como los miembros de la Unión Europea, adoptaron medidas similares. Fue la primera vez que la UE ordenó un bloqueo preventivo de cuentas bancarias, optando por un *modus operandi* similar al utilizado por Suiza desde tiempo atrás.

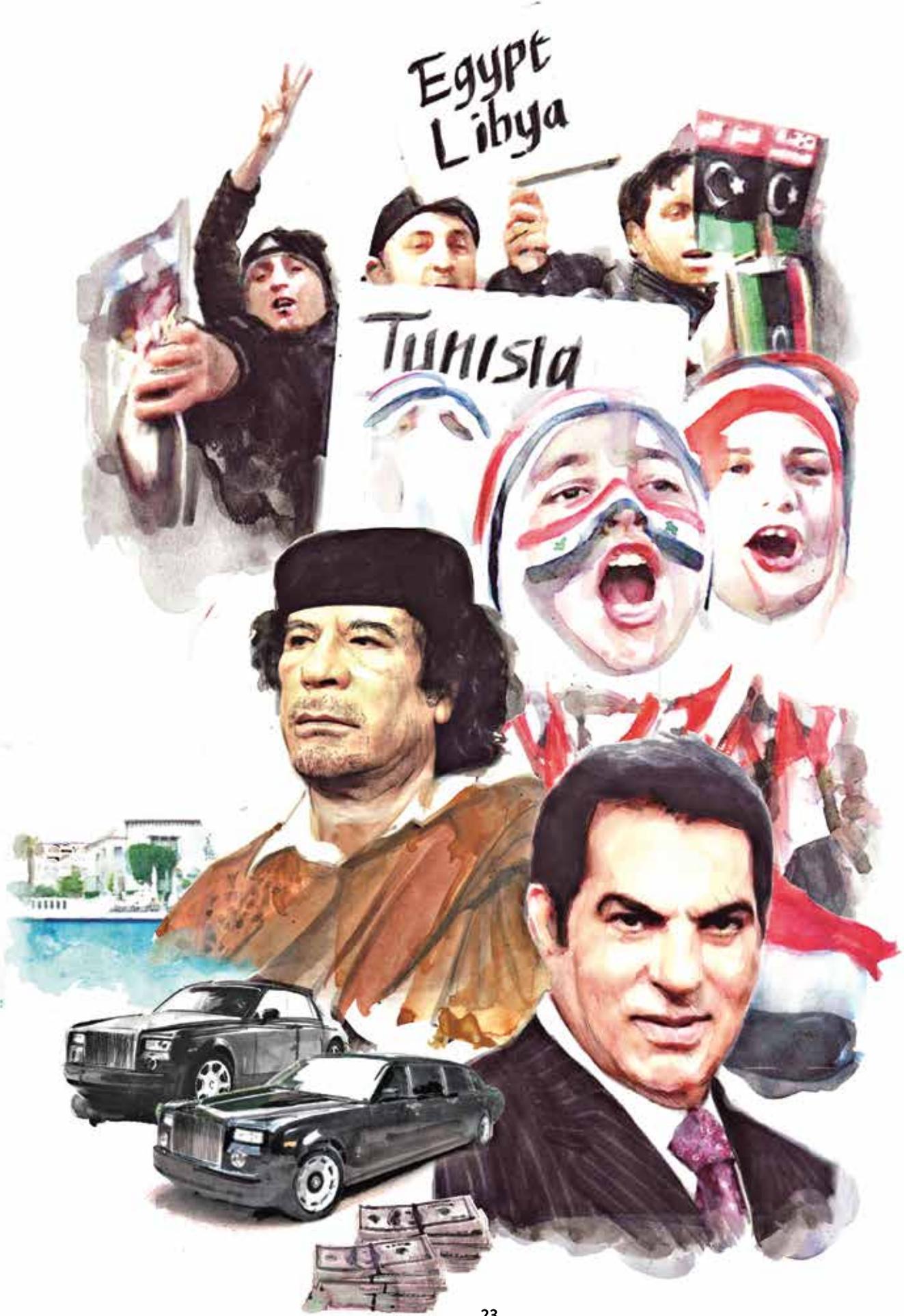
## **CIENTOS DE MILLONES BLOQUEADOS**

De esta manera, Suiza impidió que los potentados destituidos pudieran retirar el dinero y ocultarlo. El bloqueo permitió ganar tiempo a los países afectados para presentar solicitudes de asistencia judicial recíproca a Suiza a fin de que la justicia pudiera determinar el origen de los fondos.

El Gobierno helvético congeló activos por un valor de cientos de millo- ▶

## **En breve**

Suiza fue el país en reaccionar más rápidamente a las revueltas históricas en el mundo árabe. Congeló los activos de personas políticamente expuestas y de empresas en Egipto, Túnez, Libia y Siria, valorados en cientos de millones de francos suizos. Asimismo, envió a expertos a los países en cuestión para ayudarles a redactar una solicitud de asistencia judicial recíproca. La experiencia de Suiza muestra que una estrecha cooperación es indispensable para garantizar una restitución eficaz de los fondos desviados. Además de los procedimientos llevados a cabo en los países de origen, la justicia helvética también realizó sus propias investigaciones.



nes de francos suizos que presuntamente pertenecían a los potentados de estos países. Para ello, por un lado, hizo uso de las facultades que le confiere la Constitución Federal para la salvaguardia de los intereses del país y, por otro, aplicó las sanciones de la ONU (en el caso de Libia) o de la UE (caso de Siria).

La situación en otoño de 2016:

- 570 millones de dólares procedentes de Egipto se atribuyen al expresidente Hosni Mubarak y a su entorno;
- 60 millones de francos suizos se han podido vincular al presidente exiliado tunecino Zine al-Abidine Ben Ali;
- 120 millones de francos suizos están relacionados con Bachar al-Assad, presidente de Siria, y con empresas sirias (sanciones de la UE);
- 90 millones de francos suizos procedentes del entorno de Muamar el Gadafi y sus allegados siguen bloqueados (sanciones de la ONU).

Suiza apoya activamente a los Gobiernos respectivos en sus esfuerzos por recuperar los activos congelados. Las autoridades helvéticas han examinado decenas de miles de operaciones financieras relacionadas con los potentados norteafricanos. En los casos de Túnez y Egipto, sus investigaciones se centran especialmente en la sospecha de blanqueo de dinero.

Además, a nivel político, Suiza aboga a favor de la democracia y el fortalecimiento de los derechos humanos. En los países árabes, promueve la libertad de prensa, la consolidación de la sociedad civil y del Estado de derecho, así como la independencia del sistema judicial. No obstante, su acción se ve limitada por el aparato judicial de algunos de sus países contrapartes: Suiza no puede sustituir a las autoridades judiciales de los países

de origen cuando estas absuelven a los antiguos potentados o a sus más próximos colaboradores.

### LA COOPERACIÓN ES DECISIVA

La experiencia adquirida por Suiza en el ámbito de la restitución de activos de potentados muestra claramente que una estrecha cooperación entre los Estados, basada en la confianza y el diálogo, es esencial para el éxito del proceso, en particular cuando los países en cuestión se encuentran en una fase posrevolucionaria.

Para avanzar en el proceso de restitución, las autoridades suizas han establecido buenos contactos, a todos los niveles políticos, con sus homólogos tunecinos y egipcios. Las autoridades judiciales locales, en particular en Túnez, están, en su mayoría, bien formadas y trabajan con profesionalismo. Sin embargo, por motivos obvios, suelen tener poca experiencia para tratar casos complejos de delincuencia económica en los círculos gubernamentales.

Por ello, poco después del bloqueo de los activos, delegaciones de expertos suizos viajaron a Túnez y Egipto para



Gracias a los levantamientos populares, se constituyeron nuevos Gobiernos.

prestar asistencia a las autoridades judiciales. El Gobierno suizo tiene la firme voluntad política de devolver los activos ilícitos de los potentados a los países saqueados, pero también está determinado a defender los principios del Estado de derecho. Esto significa esencialmente que las autoridades judiciales deben demostrar el origen ilícito de los activos bloqueados en el marco de un procedimiento penal.

Los levantamientos populares en el mundo árabe han provocado en general un genuino cambio de paradigma: la restitución de los activos adquiridos ilegalmente se ha convertido en un tema mundial, que exhorta a la comunidad internacional a tomar medidas. El establecimiento del Foro Árabe sobre la Recuperación de Activos (AFAR) en 2012, bajo los auspicios de los países del G8, se inscribe en esta tendencia. A petición de Estados Unidos y de los miembros del G7, Suiza acogió la tercera edición del AFAR en Ginebra en 2014. En la cuarta reunión, que tuvo lugar en Túnez en 2015, promovió activamente el fortalecimiento de la cooperación entre los países de origen de los fondos y los centros financieros.

### CONCLUSIÓN

La respuesta de Suiza a las revueltas árabes ha validado las prácticas con respecto a activos de potentados: en caso de disturbios políticos, la Confederación Suiza está dispuesta a bloquear rápidamente los fondos de forma preventiva y a apoyar activamente a los países afectados. El problema de los activos ilícitos adquirió una notable prominencia internacional con los levantamientos árabes y reveló la necesidad de coordinación entre los Estados. Desde entonces, muchos países se han inspirado a menudo en las prácticas suizas en la materia, cuya eficacia ha quedado demostrada. ●

**BLOQUEADOS: CENTENAS DE MILLONES DE CHF**



## VÍKTOR YANUKÓVICH

El caso del presidente ucraniano destituido muestra el impacto que puede tener una buena cooperación internacional.

El 21 de noviembre de 2013, ante la sorpresa general, el presidente Yanukóvich anunció que no firmaría el acuerdo de asociación a la Unión Europea. Esta declaración provocó una oleada masiva de protestas ciudadanas en toda Ucrania y significó el principio del fin de su carrera presidencial.

La plaza Maidan, en el centro de Kiev, la capital del país, fue el escenario de una verdadera revolución, conocida hoy en Ucrania como la «revolución de la dignidad». Desde hacía ya mucho tiempo, la población estaba harta de la descarada corrupción de las autoridades y de su gestión desastrosa del país.

Tras meses de convulsión política teñida de violencia, diplomáticos alemanes, franceses y polacos lograron que el Gobierno y la oposición concluyeran un acuerdo que preveía la convocatoria de nuevas elecciones.

Pero sintiéndose amenazado en su propio país, Yanukóvich tomó sus precauciones: mientras las negociaciones

todavía estaban en curso, hizo cargar en camiones y helicópteros cuadros, iconos y jarrones de gran valor que se encontraban en su residencia.

### MENOS DINERO DEL PREVISTO

El 21 de febrero de 2014, aprovechando una noche de niebla, finalmente huyó de la ciudad. Primero voló en helicóptero a Kharkiv, la segunda ciudad más grande de Ucrania, situada al este del país y, de ahí, se fue en coche a Crimea, para luego proseguir hasta Moscú. Al día siguiente fue destituido por el Parlamento.

Antes de que hubiera transcurrido una semana, el 26 de febrero de 2014, el Gobierno suizo adoptó una ordenanza que establecía medidas contra ciertas personas de Ucrania, con entrada en vigor dos días después, y bloqueó los activos cuestionados. Suiza trabajó en estrecha colaboración con Liechtenstein y Austria, en particular para establecer la lista de personas afectadas, y la UE hizo lo mismo pocos días después. Fue la primera vez en que se procedió a un bloqueo de activos coordinado a escala internacional desde el principio. Las medidas adoptadas, basadas en la experiencia adquirida en el contexto de las revueltas árabes, permitieron intervenir con rapidez.

El cambio de poder en Kiev tuvo un impacto considerable en Suiza, debido a su situación geográfica, a los riesgos para su plaza financiera y a sus relaciones económicas con Ucrania. No obstante, la suma de los activos congelados en Suiza, aproximadamente unos 70 millones de dólares, fue inferior a la que los medios de comunicación habían previsto, probablemente, en parte, por el efecto disuasorio de los esfuerzos emprendidos por Suiza, desde hace muchos años, para luchar contra activos de potentados.

A finales de abril de 2014, siguiendo el exitoso modelo del Foro Árabe sobre la Recuperación de Activos, se celebró en Londres el Foro Ucraniano sobre

la Recuperación de Activos. El objetivo de esta reunión multilateral era, por un lado, lograr un compromiso político de los Estados para garantizar la restitución de los fondos ilícitos a Ucrania y, por otro, propiciar el intercambio de información entre los centros financieros y las autoridades ucranianas con miras a la cooperación a largo plazo, que generalmente se requiere en los procesos de restitución.

Para poder recuperar los fondos desviados, Ucrania debe proporcionar las pruebas de que han sido adquiridos ilícitamente. Esto supone un gran desafío para el país, pues carece de conocimientos especializados y de personal cualificado.

### LA AMPLIA EXPERIENCIA DE SUIZA

Ante esta situación, Suiza decidió apoyar los esfuerzos realizados por Ucrania y pidió al Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) de Basilea que prestara un apoyo técnico y estratégico a las autoridades ucranianas. El ICAR, que está especializado en este tipo de asistencia y cuyos extensos conocimientos en la materia gozan de reconocimiento en todo el mundo, envió un experto al país para llevar a cabo las investigaciones financieras.

La cooperación con Ucrania funciona relativamente bien. Desde el cambio de régimen, las autoridades han presentado varias solicitudes de asistencia judicial recíproca, sobre la base de las cuales Suiza ha podido ordenar varios bloqueos. Actualmente, los fondos de origen ucraniano congelados en Suiza ascienden a un total de 70 millones de dólares. ●

**BLOQUEADOS:  
CERCA DE 70 MILL. USD**

# LA RESTITUCIÓN DE ACTIVOS

## El enfoque adoptado por Suiza para garantizar un uso adecuado de los fondos restituidos

Hasta la fecha, Suiza ha logrado restituir unos dos mil millones de dólares de activos ilícitos. En el proceso de restitución, vela por que los fondos devueltos puedan beneficiar a las víctimas de la corrupción, de la violencia y de los abusos de autoridad. El dinero debe devolverse de forma transparente y abierta, y utilizarse en provecho de la población. La Ley Federal sobre el Bloqueo y la Restitución de los Valores Patrimoniales de Origen Ilícito de Personas Políticamente Expuestas (LVP) estipula que la restitución tiene por objeto «mejorar las condiciones de vida de la población del país de origen o consolidar el Estado de derecho del país de origen y contribuir así a la lucha contra la impunidad».

Este aspecto es tan importante como la devolución de los fondos. A fin de cuentas, cuando se trata de dinero con el que se pueden financiar proyectos útiles, es preciso hacer justicia: las PPE que abusan del poder y se enriquecen a costa de sus poblaciones deben rendir cuentas. En otras palabras, el delito no debe ser rentable.

En muchos casos, Suiza, en colaboración con los países afectados, ha logrado que se respeten estos principios. En el caso «Abacha I» (p. 18), por ejemplo, Nigeria se comprometió a utilizar los fondos para financiar proyectos en los ámbitos de la salud, la educación y las infraestructuras. El acuerdo que fir-

mó con Suiza preveía un control de su utilización por parte del Banco Mundial. El establecimiento de este tipo de supervisión, denominado monitoreo, a escala mundial fue un hecho sin precedentes, que luego se convirtió en un modelo para otros casos de restitución de activos de potentados. Angola y Kazajistán son dos buenos ejemplos de esta práctica.

### EJEMPLO DE ANGOLA

En 2005 y 2012, Suiza y Angola concluyeron dos acuerdos bilaterales para regular las modalidades de restitución y utilización de los fondos que habían sido congelados en el cantón de Ginebra.

En el primer caso, se trataba de activos por valor de 21 millones de dólares depositados en cuentas a nombre de funcionarios angoleños y, en el segundo, de una suma de 43 millones de dólares procedentes de la malversación de fondos públicos vinculados a la venta de petróleo de Angola.

Los 21 millones de dólares se asignaron al fortalecimiento de la formación profesional agrícola y a la financiación de programas de desminado. Angola es uno de los países del mundo más infestado de minas. A pesar de que hayan pasado años desde el fin de la guerra civil, las minas antipersonal siguen representando un gran peligro para la población.

Otro programa fue acordado entre Suiza y Angola a finales de 2012, en virtud del cual se estableció destinar los 43 millones restantes a proyectos de desarrollo.

### EJEMPLO DE KAZAJISTÁN

En el caso de Kazajistán, se convino establecer un sistema trilateral de monitoreo junto con el Banco Mundial y Estados Unidos para hacer un seguimiento del proceso de restitución. En 2007, el país recibió de Suiza 115 millones de dólares procedentes de la corrupción, que habían sido bloqueados en Ginebra. Suiza, Estados Unidos y Kazajistán decidieron conjuntamente que los fondos se asignarían a proyectos en beneficio de los jóvenes desfavorecidos.

Para ello, se creó una fundación en el país totalmente independiente de las autoridades kazajas. Los fondos bloqueados fueron restituidos mediante pagos fraccionados. Un consejo establecido por la fundación vigiló su utilización. En caso de sospecha de mala gestión, los pagos podían suspenderse en todo momento a petición de uno de los representantes nacionales. El Banco Mundial se declaró dispuesto a encargarse del monitoreo.

Entre tanto, los fondos han sido restituidos en su totalidad. Según el informe final del Banco Mundial, la fundación obtuvo unos resultados excelentes. Familias y jóvenes desfavorecidos pudieron recibir prestaciones sociales y asistencia sanitaria, así como subsidios para una formación superior.

Durante los seis años de actividad de la fundación, las condiciones de vida de 208.000 kazajos mejoraron considerablemente. Además, se fortalecieron significativamente las capacidades y los conocimientos especializados en el país.

No obstante, la restitución de los fondos por medio de la fundación supuso una carga administrativa excesiva, por lo que, en 2012, Suiza encomendó directamente al Banco Mundial la tarea de devolver y asignar 48 millones de dólares suplementarios, procedentes de

una causa penal por presunto blanqueo de dinero.

Durante el proceso se llegó a un acuerdo en virtud del cual todas las partes convinieron que el dinero bloqueado debía devolverse al pueblo kazajo. Los fondos debían utilizarse, entre otras cosas, para mejorar la eficacia energética de los edificios públicos, tales como hospitales y escuelas.

### POSIBLES REVESES

Pero la utilización de fondos no está exenta de reveses. En el caso Montesinos (p. 21), por ejemplo, el Perú financió actividades recreativas para la policía con parte del dinero recuperado, aun cuando esta no era la intención de Suiza. En el caso Abacha (p. 18), el Banco Mundial denunció una falta de transparencia en la presupuestación y la presentación de las cuentas, lo cual no le permitía llevar a cabo un control eficaz. Y en el caso de Angola, organizaciones no gubernamentales criticaron la utilización que se hizo de una parte de los fondos.

Este tipo de experiencias se toman en consideración a la hora de establecer nuevos procesos de restitución. No obstante, cada caso es único y nunca puede haber una certeza absoluta en cuanto a la utilización de los fondos restituidos. A pesar de ello, la experiencia suiza muestra que, si se cuenta con los mecanismos adecuados, es posible aspirar a una mayor transparencia y justicia. Una buena cooperación con el país de origen, una verdadera voluntad política y una estrecha supervisión del proceso constituyen las mejores garantías de que los fondos se utilizarán en beneficio de la población y no volverán a ser malversados. ●

#### RESTITUIDOS:

ANGOLA – 64 MILL. USD

KAZAJISTÁN – 163 MILL. USD

## Cómo pueden ayudar los fondos restituidos

### Filipinas

Dos tercios de los millones amasados por Marcos y restituidos al país se destinaron a una reforma agraria, gracias a la cual los campesinos más pobres poseen hoy una parcela de tierra. No obstante, durante el proceso se produjeron casos de corrupción y mala gestión. El otro tercio se asignó a la indemnización de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, una condición establecida por Suiza para la devolución de los fondos.

### Nigeria

Bajo la supervisión del Banco Mundial y con la participación de la sociedad civil, se financiaron proyectos de infraestructura destinados a la electrificación y la mejora de la red viaria en las zonas rurales. La población resultó beneficiada, pero durante el proceso de monitoreo, el Banco Mundial constató irregularidades financieras y errores en la contabilidad de los proyectos.

### Angola

Los fondos permitieron construir internados agrícolas donde cientos de jóvenes reciben formación. Además, se compraron máquinas especiales para la remoción de minas y se impartieron cursos para su utilización. Habida cuenta de las lecciones extraídas de ciertas experiencias negativas en Filipinas y Nigeria, Suiza se ocupó ella misma de la administración financiera.

### Kazajistán

Con los fondos de la corrupción restituidos al país, se prevé sobre todo luchar contra el desempleo galopante de los jóvenes en Kazajistán. El dinero permitirá subvencionar a empresas que ofrecen aprendizajes profesionales. El objetivo es facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral. Asimismo, se prestará apoyo a los hijos de familias pobres que desean cursar estudios universitarios.

# PREPARADOS PARA EL FUTURO

**Todas las partes implicadas deben velar por que los fondos desviados puedan restituirse más rápidamente.**

Los levantamientos populares que han marcado la historia reciente han suscitado un interés especial en cómo la comunidad internacional aborda la cuestión de activos de potentados. En particular, la atención se ha centrado en la necesidad de definir un procedimiento para que estos fondos se restituyan con la mayor eficacia posible a los países que han sido objeto de malversación. La posición de Suiza es clara: los fondos desviados por personas políticamente expuestas deben ser restituidos a sus propietarios legítimos. Para ello, se adhiere a los siguientes principios:

- los fondos desviados deben devolverse en estrecha cooperación con los países afectados y de forma transparente;
- los fondos deben en primer lugar beneficiar a las víctimas de la corrupción, es decir, en la mayoría de casos a las poblaciones locales, por ejemplo, mediante proyectos de desarrollo.

## **IMPORTANCIA DECISIVA DE LA COLABORACIÓN**

La larga experiencia de Suiza en la restitución de activos de potentados muestra que una colaboración entre los países afectados es decisiva para el éxito del proceso. Las dificultades derivadas de los distintos sistemas judiciales solo

pueden superarse trabajando conjuntamente. De no ser así, resultan prácticamente insuperables. En el caso del Perú (p. 21), la cooperación funcionó perfectamente y solo pasó un año entre el bloqueo de los fondos y el primer pago. En cambio, con Haití (p. 13) y con la República Democrática del Congo (p. 16) ocurrió todo lo contrario. El Gobierno haitiano resultó ser demasiado débil y al congoleño le faltó voluntad política para llevar a cabo un procedimiento de asistencia judicial recíproca y dictar una sentencia definitiva.

## **RESPECTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Uno de los principales desafíos que plantea el proceso de restitución de fondos es su larga duración. Especialmente en los casos complejos de corrupción pública, suelen ser necesarios varios años incluso cuando las condiciones son óptimas y se establece una estrecha cooperación. Se deben respetar los plazos legales y garantizar las posibilidades de recurso. Aun en el caso de que se trate de activos de potentados, la restricción de los derechos fundamentales, como la libertad de propiedad, debe obedecer a ciertas reglas. Hay que respetar siempre el Estado de derecho y, por consiguiente, la seguridad jurídica. Por ello, no es posible restituir los fondos desviados de la noche a la mañana.

## **El arsenal jurídico**

Suiza dispone de un conjunto de instrumentos de eficacia probada que pueden aplicarse a los valores patrimoniales de origen ilícito de personas políticamente expuestas. Estos instrumentos regulan la identificación, el bloqueo y la restitución de estos activos.

La Constitución Federal de Suiza confiere al Gobierno la facultad de adoptar ordenanzas, limitadas en el tiempo, para salvaguardar los intereses del país (párr. 3 del artículo 184). El bloqueo de activos relacionados con Ucrania en febrero de 2014 se hizo, por ejemplo, sobre esta base.

La Ley Federal relativa a la Lucha contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo regula desde el 1 de abril de 1998 las obligaciones de diligencia en las operaciones financieras. En virtud de esta ley, los bancos deben claramente identificar a todos sus clientes y comprobar la identidad del beneficiario efectivo de los valores patrimoniales. En los bancos suizos, no hay cuentas anónimas o numeradas. En caso de sospecha justificada de blanqueo de dinero, el banco debe bloquear provisionalmente la cuenta e informar a las autoridades. Las obligaciones de diligencia son aún más estrictas en el caso de personas políticamente expuestas. El banco debe decidir a nivel de la dirección si procede

entablar o continuar una relación con una PPE, y reexaminar la situación cada año.

El Código Penal suizo contiene disposiciones relativas al lavado de dinero (artículos 305bis y 305ter), la corrupción (artículos 322ter y ss.) y las organizaciones criminales (artículo 260ter). En el marco de las investigaciones penales, el secreto bancario se levanta.

Desde 1981, la Ley Federal de Asistencia Recíproca Internacional en Materia Penal autoriza a Suiza a prestar asistencia judicial recíproca a países con los que no ha concluido un acuerdo bilateral. Asimismo, permite el intercambio de pruebas y la entrega de valores patrimoniales.

La nueva Ley Federal sobre el Bloqueo y la Restitución de los Valores Patrimoniales de Origen Ilícito de Personas Políticamente Expuestas (LVP) entró en vigor el 1 de julio de 2016. Regula el bloqueo, la confiscación y la restitución de activos ilícitos de potentados en los casos que no pueden resolverse sobre la base de la legislación que rige la asistencia judicial internacional en asuntos penales, proporcionando una base jurídica uniforme (véase el texto adyacente).

No obstante, lo que sí es posible y necesario es hacer que el proceso de restitución sea más eficaz a escala nacional e internacional. Esto requiere proceder con ingeniosidad y pragmatismo. Por ejemplo, en el marco de una investigación por pertenencia a una organización criminal, los déspotas destituidos deben probar que el dinero bloqueado en Suiza se ha ganado legalmente. Esta inversión de la carga de la prueba se aplicó por primera vez en el caso del general nigeriano Sani Abacha (p. 18) y fue un éxito. El apoyo técnico especializado proporcionado por expertos también puede acelerar considerablemente un proceso de asistencia judicial recíproca.

#### UNA NUEVA LEY

A raíz de los acontecimientos en el mundo árabe y los bloqueos de activos ordenados por el Consejo Federal, en marzo de 2011, el Parlamento instó al Gobierno a que creara una ley para que en el futuro no fuera necesario invocar la Constitución Federal.

En mayo de 2011, el Gobierno suizo dio una respuesta favorable a esta petición y propuso reemplazar la LRAI (llamada «Ley Duvalier») por una normativa más completa, que permitiera consolidar la dilatada experiencia de Suiza en cuanto se refiere a los activos de potentados dotándola de una sólida base jurídica. En diciembre de 2015, el Parlamento adoptó la Ley Federal sobre el Bloqueo y la Restitución de los Valores Patrimoniales de Origen Ilícito de Personas Políticamente Expuestas (LVP). En ella, se estipula el bloqueo, la confiscación y la restitución de activos de potentados en los casos que no pueden resolverse sobre la base de la legislación que rige la asistencia judicial internacional en asuntos penales.

Esta ley también prevé medidas destinadas a apoyar al país de origen en sus esfuerzos de recuperación de activos, en particular mediante la prestación de asistencia jurídica o el envío de especialistas. Asimismo, permite proce-

der al bloqueo preventivo de valores patrimoniales con vistas a apoyar una posible colaboración en materia de asistencia judicial recíproca. En los casos en que el procedimiento de asistencia judicial recíproca fracasa definitivamente, la LVP autoriza al Gobierno suizo a iniciar un proceso de confiscación y restitución.

#### UNA ESTRATEGIA

En 2014, el Gobierno suizo adoptó una estrategia para el bloqueo, la confiscación y la restitución de activos de potentados, que está dirigida a las diversas unidades de la Administración competentes en la materia y que sirve para garantizar una coordinación óptima entre las autoridades suizas. Los objetivos de esta estrategia son devolver los activos lo más rápidamente posible de conformidad con el Estado de derecho, fortalecer el compromiso internacional de Suiza, garantizar procedimientos de restitución transparentes y cuidadosamente seleccionados, y comunicar de forma clara y activa la política de Suiza.

#### COMPROMISO INTERNACIONAL

A nivel internacional, Suiza promueve el establecimiento de una colaboración más estrecha entre los centros financieros y los países de origen. La adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2013 fue un paso importante en esta dirección. Prevé la obligación de devolver los activos adquiridos ilícitamente a los países de origen, así como de indemnizar a las víctimas.

En el marco de un mandato de la ONU, Suiza coordina en colaboración con el Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) de Basilea y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) la elaboración y consolidación de directrices internacionales para la restitución eficaz de los activos de potentados. Unos treinta países participan en este proceso, que se desarrolla por medio de seminarios impartidos en Lausana (Suiza) desde 2011. ●

# «SUIZA MERECE RESPETO»

Por Sri Mulyani Indrawati

La corrupción es un robo a los pobres. La corrupción impide que los niños sean vacunados, bloquea el acceso al agua potable y destruye las esperanzas de miles de mujeres, niños y hombres que aspiran a una vida mejor. Cuando las personas políticamente expuestas se enriquecen a sí mismas, privan a la gente de la oportunidad de salir de la pobreza y la miseria. Para estas personas que amasan fortunas y para sus cómplices, no debe haber impunidad ni refugio de ningún tipo.

Los activos desviados deben ser devueltos a sus propietarios legítimos, es decir, a los pueblos y los Gobiernos de los países afectados. No se trata únicamente de dinero, sino de fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y de enviar una señal clara de que las malas prácticas de los antiguos políticos no se volverán a tolerar.

Si bien, con demasiada frecuencia, los activos robados acaban perdiéndose en el transcurso de largos procedimientos judiciales, Suiza ha demostrado que esto se puede prevenir actuando de manera rápida y creativa. Tomemos por ejemplo el caso del dictador militar nigeriano Sani Abacha: en 2005, el Tribunal Penal Federal Suizo ordenó restituir más de 500 millones de dólares a Nigeria, sin exigir (como es habitual) que el acusado fuera previamente condenado por un tribunal de su país. En el caso del exdictador haitiano Jean-Claude Duvalier, Suiza procedió de forma similar.

Desde 2016, Suiza ha restituido alrededor de un 40% de todos los activos de origen ilícito de PPE transferidos a países de la OCDE. Asimismo, comparte su experiencia adquirida en la materia con la comunidad internacional: desde hace más de diez años, organiza seminarios en Lausana en los que representantes oficiales y expertos del mundo entero pueden debatir sobre cuestiones prácticas relacionadas con la restitución de activos adquiridos ilegalmente. Por otra parte, Suiza debe seguir velando por que su plaza financiera no sea utilizada como un refugio para el dinero sucio. En los últimos años, ha adoptado medidas para garantizar que los bancos cumplan aún más rigurosamente con sus obli-

gaciones en virtud de las disposiciones relativas a la lucha contra el blanqueo de dinero. Además, ha extraído enseñanzas de su experiencia con las revueltas árabes. Por todo ello, Suiza merece nuestro respeto.

## LA RESTITUCIÓN FUNCIONA

La restitución de valores patrimoniales puede funcionar incluso en circunstancias complejas, en las que están implicadas diversas jurisdicciones. Así, por ejemplo, Túnez pudo recuperar dos aviones devueltos por Suiza y Francia, dos yates de Italia y España y 29 millones de dólares que habían sido depositados en una cuenta en el Líbano.

Estos ejemplos de éxito son alentadores. Sin embargo, es evidente que queda mucho por hacer, y los centros financieros (incluida Suiza) pueden y deben redoblar sus esfuerzos, no solo desde el punto de vista jurídico, sino también a nivel de las acciones concretas. Debe impedirse el acceso de activos ilícitos a los centros financieros y la experiencia nos muestra que todavía hay que realizar un gran trabajo en este sentido.

Sin el generoso apoyo de países donantes como Suiza, la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) no hubiera podido cumplir con su propósito. Suiza es un asociado importante tanto para la StAR como para el Banco Mundial en general, un asociado del cual esperamos un compromiso aún mayor con miras a obtener resultados todavía mejores y poder restituir más fondos desviados a sus propietarios legítimos. Juntos queremos alcanzar el objetivo de poner fin a la corrupción y la impunidad, y luchar así contra la pobreza. ●



Sri Mulyani Indrawati es presidenta del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y ministra de Finanzas de Indonesia. De 2010 a 2016, fue directora gerente del Banco Mundial.

## CONTACTOS Y ENLACES

### Suiza

**Task Force Restitución de Activos Ilícitos**  
Departamento Federal de Asuntos Exteriores DFAE  
Dirección de Derecho Internacional Público DDIP  
Task Force Asset Recovery  
3003 Berna  
Correo-e: [taskforceassetrecovery@eda.admin.ch](mailto:taskforceassetrecovery@eda.admin.ch)

**Activos ilícitos de personas políticamente expuestas (PPE) en el extranjero**  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Politique extérieure > Secteur financier et économie nationale

**Asistencia judicial internacional en asuntos penales Oficina Federal de la Justicia**  
[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sécurité > Entraide judiciaire internationale en matière pénale

**Ley Federal de Asistencia Recíproca Internacional en Materia Penal**  
[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sécurité > Entraide judiciaire internationale en matière pénale > Base juridique

### Internacional

**Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR)**  
Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)  
<http://star.worldbank.org/star/>

**Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR)**  
[www.baselgovernance.org/icar/](http://www.baselgovernance.org/icar/)

## PIE DE IMPRENTA

### Editor

Departamento Federal de Asuntos Exteriores DFAE,  
Presencia Suiza

### Concepción, texto, redacción

Daniel Ammann / Ammann, Brunner & Krobath AG

### Compaginación, realización

Crafft Kommunikation AG

### Ilustraciones

Berto Martínez

### Fotos

EDA / Michael Stahl; Fabrice Coffrini / Keystone;  
Stefano Schröter / RDB; Laurent Gillieron / Keystone;  
Peter Charlesworth / LightRocket via Getty Images;  
J. Scott Applewhite / AP Photo / Keystone; Sayyid Azim /  
AP Photo / Keystone; Muhammed Muheisen / AP Photo /  
Keystone; Bagus Indahono / EPA / Keystone

### Impresión

Galledia AG



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Asuntos Exteriores DFAE  
**Secretaría General SG-DFAE**  
Presencia Suiza