



Asamblea General

Distr. general
19 de agosto de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 16 d) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica: promoción de la cooperación internacional para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible

Coordinación y cooperación internacionales para luchar contra los flujos financieros ilícitos

Informe del Secretario General

Resumen

En cumplimiento de la resolución [76/196](#) de la Asamblea General, el presente informe describe los compromisos existentes para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fortalecer las buenas prácticas en materia de recuperación y restitución de activos, además de recomendar varias medidas para reforzar la coordinación internacional. En el informe, el Secretario General pide que se pongan en marcha nuevas iniciativas para aplicar los compromisos internacionales y nacionales existentes, normas internacionales reforzadas que puedan resolver las deficiencias y responder a la evolución de los riesgos, una mayor capacidad de aplicación, un mejor uso de los marcos institucionales existentes para la cooperación, e innovaciones en la gobernanza global que garanticen la coherencia y la coordinación de los esfuerzos para acabar con los flujos financieros ilícitos.

* [A/77/150](#).



I. Introducción

1. En la resolución 76/196 de la Asamblea General, los Estados Miembros reconocieron que la lucha contra los flujos financieros ilícitos suponía un desafío fundamental de desarrollo. Los flujos financieros ilícitos reducen la disponibilidad de recursos valiosos para financiar el desarrollo sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y para recuperarse después de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En la resolución 76/196, la Asamblea estableció varios compromisos de los Estados Miembros para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible, incluidos los esfuerzos para frenar la evasión de impuestos, la elusión fiscal, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios; combatir la corrupción y la delincuencia organizada transnacional; y fortalecer la recuperación y restitución de activos robados en apoyo del desarrollo sostenible.

2. En el párrafo 3 de la resolución 76/196, la Asamblea General expresó su compromiso de respaldar la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Según la definición del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030, este concepto engloba las actividades económicas y financieras que se llevan a cabo en consonancia con el contenido y el espíritu de reglamentaciones y normas financieras legítimas, que deben ser plenamente compatibles con el desarrollo sostenible y contribuir a este (A/75/810/Rev.1, anexo). El Grupo adopta deliberadamente una perspectiva unificada y sistémica. Incidir en los factores sistémicos que favorecen y afianzan los flujos financieros ilícitos es perfectamente compatible con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que de hecho así lo exigen.

3. Al suscribir tanto la Agenda 2030 como la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros se comprometieron a acabar con los flujos financieros ilícitos. Una de las metas del Objetivo 16 de la Agenda 2030, que describe cómo promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, es reducir de manera sustancial los flujos financieros ilícitos. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, que proporciona los medios de implementación de la Agenda 2030, figura entre otros el compromiso de eliminar los flujos financieros ilícitos en el ámbito de acción de los recursos públicos a nivel nacional, y propone varias medidas en el plano tanto nacional como internacional para acabar con esos flujos. Por sí solos, los países no pueden eliminar efectivamente los flujos financieros ilícitos; dado su carácter transfronterizo, es preciso cooperar y coordinarse.

4. Tomando en cuenta el compromiso de los Estados Miembros con la integridad financiera para el desarrollo sostenible y atendiendo al mandato de quienes lo redactaron, este informe examina los compromisos existentes y la manera de reforzar la coordinación internacional en relación con los flujos financieros ilícitos y la recuperación y restitución de activos.

5. Desde 2015 se ha avanzado de manera considerable en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Se ha mejorado la transparencia fiscal internacional, la Asamblea General celebró su primer período extraordinario de sesiones sobre la lucha contra la corrupción, y la recuperación y la restitución de activos se han acelerado. También se ha progresado a la hora de medir y estimar el valor y volumen de los flujos financieros ilícitos.

6. Aunque son varios los convenios jurídicos multilaterales y marcos normativos internacionales que prevén compromisos en materia de flujos financieros ilícitos, existen lagunas, solapamientos y fragmentación. La comunidad internacional también tiene que reconocer las numerosas deficiencias y debilidades en la aplicación. Los avances logrados para determinar el volumen de los flujos financieros ilícitos revelan el abismo existente entre los sistemas actuales y un mundo caracterizado por la integridad. En muchos países, la corrupción condicionó la reciente respuesta sanitaria y financiera de emergencia a la pandemia, una respuesta importante y necesaria para contrarrestar el impacto de la enfermedad. Medios de comunicación del mundo entero siguen destapando casos de corrupción nacional, escándalos por fraude fiscal y fallos globales en los reglamentos y controles relativos a las cuestiones de tributación, el blanqueo de dinero y la corrupción. Por desgracia, el hecho de que estos casos salgan a la luz no se ha traducido todavía en una actuación de las autoridades capaz de subsanar las lagunas sistémicas y abordar la fragmentación.

7. Para que se cumplan las aspiraciones de los Estados Miembros, hay que hacer más. Es fundamental que ningún país se quede atrás en las iniciativas dirigidas a garantizar la integridad financiera. Esto exigirá poner en marcha otras nuevas para cumplir los compromisos existentes; reforzar las normas internacionales para subsanar cualquier laguna y responder a los riesgos cambiantes; mejorar la capacidad para aplicar la ley; aprovechar las instituciones existentes para la cooperación; e innovar en la gobernanza global para asegurar la coherencia y la coordinación.

8. En su informe titulado “Nuestra Agenda Común”, el Secretario General destacó la necesidad de renovar el contrato social entre los gobiernos y la población, un contrato basado en los derechos humanos. Instó a restaurar la confianza logrando que todos los contribuyentes realicen contribuciones justas para sufragar la prestación de bienes y servicios públicos de calidad. El informe sirvió para recabar ideas sobre cómo actuar a escala internacional en materia de flujos financieros ilícitos, además de acometer otras reformas necesarias del sistema internacional, y expuso brevemente un enfoque integrado para reformar la arquitectura multilateral a fin de crear un sistema multilateral más sólido, más interconectado e inclusivo, cuyo eje sean las Naciones Unidas.

II. Restaurar la confianza y fortalecer el contrato social

9. Como afirma la Asamblea General en su resolución [57/213](#), la solidaridad es un valor fundamental para que las sociedades humanas puedan funcionar. Esa solidaridad se consolida cuando los acuerdos de gobernanza se consideran justos y equitativos. Debería existir una conexión entre las personas y las instituciones que están a su servicio, así como una idea compartida por el conjunto de la sociedad sobre la forma de resolver los problemas que afectan a todos, gestionar los riesgos y poner en común los recursos para ofrecer bienes públicos. Al aumentar la participación y la inclusión, los Estados y otros actores trabajan juntos para restaurar la confianza que propicia esa solidaridad. Aunque la naturaleza exacta de las obligaciones recíprocas varía de unos países a otros, la existencia de tales relaciones entre las personas, los hogares, las comunidades y sus dirigentes es universal. El cometido del Estado es atender a las necesidades de sus habitantes, y su legitimidad depende de que lo haga de forma justa.

10. La legitimidad del sistema internacional emana de la cooperación que facilita un entorno propicio para que los Estados satisfagan esas necesidades. Los Estados Miembros han definido estas necesidades en la agenda de desarrollo sostenible y los marcos de derechos humanos; ambos cuentan con respaldo universal. La inclusión y la igualdad son principios de las convenciones de derechos humanos, mientras que la Agenda 2030 articula el concepto de “no dejar a nadie atrás”. Para satisfacer estas

necesidades se precisan recursos. La Agenda de Acción de Addis Abeba propone varias medidas para que los países recaben recursos y proporcionar bienes y servicios públicos eficazmente, y también para que cooperen de tal manera que se no deje a nadie atrás.

11. Fortalecer el contrato social y la alianza mundial para combatir los flujos financieros ilícitos contribuirá a las iniciativas destinadas a movilizar y proteger los recursos para ejecutar la agenda más amplia de desarrollo sostenible. Los contribuyentes deben realizar aportaciones justas para financiar la prestación efectiva de bienes y servicios públicos, lo cual permite a los Gobiernos cumplir sus obligaciones. Los niveles elevados y persistentes de evasión y elusión fiscal socavan el contrato social, erosionan la confianza en el Estado, aumentan la desigualdad y constituyen una traba para movilizar más recursos internos. La corrupción pública también merma la confianza de la ciudadanía en el Estado. Es esencial contar con sistemas fiscales sólidos para financiar la inversión y la prestación de servicios. La integridad del sistema fiscal también es indispensable para luchar contra el fraude y la corrupción.

12. Si se compensan como es debido el imperativo de obtener recursos (por ejemplo, investigando y regulando la actividad financiera) con los derechos de las personas (incluido su derecho a la intimidad), se generará una mayor confianza entre la ciudadanía y el Estado y se fortalecerá el contrato social. Los Gobiernos deben respetar las normas de derechos humanos en todas sus iniciativas de lucha contra los flujos financieros ilícitos, también en el transcurso de las investigaciones financieras, la cooperación nacional e internacional para recuperar y restituir activos, y en el uso de herramientas tecnológicas para recopilar información y aplicar la ley. Los Gobiernos se deben asegurar de que la información se utilice exclusivamente con fines legítimos. Garantizar el debido respeto al derecho de los derechos humanos y a la intimidad no implica otorgar un derecho a la confidencialidad del que puedan abusar los autores de los flujos financieros ilícitos para incumplir tanto la ley como el contrato social.

13. La solidaridad constituye además el eje de la cooperación internacional. El éxito de la cooperación internacional en materia de flujos financieros ilícitos se debe basar en un marco jurídico sólido. También exige mantener un diálogo abierto sobre cómo mejorar la coherencia de las políticas y mitigar cualquier consecuencia imprevista de las iniciativas para combatir los flujos financieros ilícitos. Para pasar a la acción, será necesario contar con voluntad y compromiso en el plano político. Un contrato social interno positivo, sumado a bienes y servicios públicos de calidad, colocará a los dirigentes políticos en mejor situación para tomar medidas que afiancen la integridad financiera, tanto dentro como fuera del país.

14. Para restaurar la confianza hay que empezar por garantizar la transparencia, adoptar normas coherentes para rendir cuentas y medidas que garanticen la inclusión de todas las personas, además reforzar la cooperación y la coordinación en el plano internacional.

III. Compromisos existentes

15. Existe una amplia gama de actividades que pueden generar recursos susceptibles de transferirse de forma ilícita a través de las fronteras. Algunas de esas actividades son la elusión de impuestos por parte de empresas y particulares, el traslado de beneficios, la evasión fiscal, la delincuencia organizada y la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el único instrumento universal jurídicamente vinculante para luchar contra todo tipo de corrupción. El texto se complementa con una serie de convenios regionales e interregionales contra

la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también contempla compromisos relevantes en lo que respecta a la transferencia del producto del delito. En cuanto a la cooperación en cuestiones de tributación, no existe ningún instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional, sino más bien una serie de iniciativas multilaterales, entre ellas las auspiciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), como la Convención Multilateral para Aplicar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios, el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. El Consejo Económico y Social aprobó la resolución [2017/3](#), que contiene el Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en la Lucha contra la Evasión de Impuestos, y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha elaborado un modelo influyente de tratado para la cooperación bilateral en este ámbito. Los Estados Miembros también se han comprometido a aplicar efectivamente los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, que son las recomendaciones adoptadas por el Grupo de Acción Financiera.

16. Aparte de los delitos financieros, otras actividades delictivas que dan lugar a flujos financieros ilícitos son los delitos ambientales (por ejemplo, el comercio ilícito de especies silvestres, o la pesca y la tala ilegales), la minería ilegal, el tráfico de drogas y otras sustancias ilícitas, la trata de personas y la transferencia ilícita de objetos o bienes culturales. Estos delitos suelen estar contemplados en otros acuerdos y marcos internacionales. Cualquier medida que se tome contra las ganancias obtenidas por medio de estos delitos no solo contribuirá a reducir los flujos financieros ilícitos, sino que también ayudará a impedir que se delinca en estos ámbitos, generando considerables sinergias para el desarrollo sostenible. Dado que los flujos financieros ilícitos y la delincuencia organizada transnacional pueden beneficiar a los terroristas o emplearse para financiar los conflictos en algunas regiones, las medidas contra los flujos financieros ilícitos también pueden crear sinergias con las iniciativas por la paz y la seguridad. La Agenda 2030 pretende precisamente que se aprovechen las sinergias de un medioambiente más sostenible, un sistema social más equitativo y justo, y un sistema económico más fuerte y estable al servicio del desarrollo sostenible.

IV. La transparencia como punto de partida

17. En 1946, mediante su resolución [59 \(I\)](#), la Asamblea General reconoció que la libertad de información era un derecho humano fundamental. Mejorar la transparencia es el primer paso hacia la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Para fortalecer el contrato social, tal vez sea necesario adoptar nuevas normas sociales sobre la integridad financiera, introduciendo cambios tanto en la actitud que tienen las personas hacia la transparencia como en sus expectativas sobre el comportamiento de los demás. La información pública ayuda a realizar ese cambio y contribuye a reparar la confianza, además de orientar la elaboración de políticas.

A. Volumen estimado y marco estadístico para los flujos financieros ilícitos

18. Contar con estadísticas comparables y fiables ayuda a arrojar luz sobre las actividades, sectores y canales más susceptibles de generar flujos financieros ilícitos,

y puede revelar cuáles son las prioridades a la hora de aplicar la ley. Cuantificar y controlar los flujos financieros ilícitos resulta extremadamente complicado debido a la naturaleza clandestina de las actividades asociadas a ellos. Los distintos componentes de los flujos financieros ilícitos no son directamente comparables, y agregar los flujos estimados en diferentes canales y componentes podría dar lugar a una doble contabilización. Aunque se han publicado numerosas estimaciones del volumen de los flujos financieros ilícitos en distintos canales y componentes, hay que interpretar esas cifras con cautela porque, entre otras cosas, los valores notificados pueden no corresponderse con el impacto sobre los ingresos y las estimaciones podrían ser precisas solo cuando se refieren a órdenes de magnitud.

19. Uno de los propósitos del marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es recopilar y difundir datos sobre los flujos financieros ilícitos (en el indicador 16.4.1, relativo al valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que son los organismos encargados de velar por que se cumpla el indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acuñaron una definición de flujos financieros ilícitos con fines estadísticos que recibió el visto bueno de la Comisión de Estadística. Su equipo de tareas, responsable de la medición estadística de los flujos financieros ilícitos, publicó además el Marco Conceptual para la Medición Estadística de Flujos Financieros Ilícitos en octubre de 2020. El Marco Conceptual sirve para promover la transparencia como principio fundamental y define los flujos financieros ilícitos como aquellos “flujos financieros de origen, transferencia o uso ilícito, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan las fronteras nacionales”.

20. Empleando la metodología acordada, la UNCTAD, la UNODC y las comisiones económicas regionales pertinentes de las Naciones Unidas llevaron a cabo proyectos piloto en 23 países para realizar estimaciones preliminares a nivel nacional sobre determinados flujos financieros ilícitos. En cuatro países de América Latina, los proyectos piloto se centraron en medir los flujos financieros ilícitos relacionados con mercados ilícitos. Se calcula que los flujos financieros salientes generados por el narcotráfico ascendieron a cientos de millones de dólares, mientras que los entrantes oscilaron entre los 1.000 y 17.000 millones de dólares. Aunque solo se disponía de información sobre los flujos financieros procedentes de la trata de seres humanos para un país, se calculó que rondaron los 1.000 millones de dólares. De modo experimental, 12 países africanos utilizaron las metodologías para cuantificar los flujos financieros ilícitos derivados del fraude fiscal. Estos proyectos piloto proporcionaron a los países los recursos y las herramientas para evaluar el riesgo de flujos financieros ilícitos y desarrollar su capacidad estadística para determinar su cuantía, por ejemplo mediante la creación de grupos de trabajo técnicos nacionales encargados de cuantificarlos. Estos países realizarán en 2022 sus estimaciones respectivas de los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos. Otros seis países asiáticos concluirán sus proyectos piloto sobre flujos financieros ilícitos relacionados con impuestos a finales de 2022. Los proyectos piloto revelan una serie de dificultades para coordinar el acceso a los datos y el uso de esta información, así como para coordinar la labor metodológica entre distintas entidades a nivel nacional.

21. En la región árabe, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental presentó las primeras estimaciones regionales en un informe publicado en 2018 sobre los flujos financieros ilícitos en la región árabe. En el informe, la Comisión constató que las economías árabes habían registrado pérdidas por flujos financieros ilícitos asociados al blanqueo de dinero procedente de operaciones comerciales y mercados ilegales cifradas entre 60.300 millones de dólares y 77.500 millones de dólares anuales (véase [E/ESCWA/EDID/2018/TP.1](#)).

22. Aunque es importante recoger datos para realizar cálculos precisos, existen numerosas lagunas en cuanto a la información de que se dispone. No hay que esperar a disponer de mejores datos para aplicar la ley. La aplicación de la ley puede bastar por sí sola para obtener mejores datos, y las nuevas estimaciones y evaluaciones de riesgo pueden servir para mejorar la aplicación de la ley de manera progresiva. También hay lagunas de datos a nivel internacional, por ejemplo en las prácticas de intercambio de información y cooperación internacional. Las instituciones internacionales deberían recibir mandatos claros para subsanar estas lagunas mediante la publicación periódica anual de datos mundiales.

B. Transparencia fiscal

23. Para reducir y eliminar los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos, es indispensable que las autoridades nacionales dispongan de la información pertinente. Por lo general, las administraciones tributarias tienen derecho a exigir esa información a sus contribuyentes. No obstante, para ocultarlos a las autoridades, los evasores de impuestos suelen colocar activos y realizar ingresos imposables en otras jurisdicciones, y también pueden enmascarar la titularidad y el origen de activos e ingresos imposables. La cooperación internacional es esencial para intercambiar información y así destapar la evasión fiscal y poder aplicar la ley. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación acordó en 2009 un código de conducta sobre la cooperación en la lucha contra la evasión fiscal internacional mediante el cual se fijan las normas mínimas de conducta que se exigen a los Estados Miembros en materia de intercambio de información (véase [E/2009/45](#)).

24. Mediante la resolución [2017/3](#), el Consejo Económico y Social adoptó formalmente el código de conducta actualizado sobre cooperación internacional en la lucha contra la evasión de impuestos. En la resolución, el Consejo instó a los países a que intercambiaran información sobre cuestiones fiscales tanto penales como civiles, e hizo suya la labor realizada en materia de intercambio automático de información sobre contabilidad financiera. También reconoció la importancia de que los países en desarrollo pudieran acceder a la información aunque no estuvieran preparados para el intercambio automático.

25. Los países más necesitados no reciben suficiente información para combatir el fraude fiscal por diversos motivos. Por ejemplo, puede que no hayan encontrado correspondencias recíprocas para el intercambio, carezcan de la capacidad técnica necesaria o no quieran asumir una amplia gama de compromisos, porque cumplirlos resultaría costoso o podrían ser irrelevantes en su contexto, pero que son de obligado cumplimiento al ser parte en los instrumentos internacionales de intercambio de información. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación tiene previsto sondear a los países para determinar las dificultades que plantea el intercambio de información y las posibles lagunas en las directrices y normas vigentes.

26. Patrocinado por la OCDE, el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales es una plataforma de cooperación en materia de transparencia fiscal y ofrece varios instrumentos jurídicos que facilitan el intercambio de información, como el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras. En octubre de 2021 se habían establecido más de 7.500 relaciones bilaterales para intercambiar información con fines fiscales automáticamente. En 2020 se intercambiaron de manera automática datos relativos a más de 75 millones de cuentas financieras con

activos valorados en unos 9 billones de euros. Muchos países pusieron en marcha programas de divulgación voluntaria e iniciativas de cumplimiento, además de estrenar el intercambio automático de información; estas investigaciones y las realizadas en el extranjero gracias al intercambio de información previa solicitud contribuyeron a generar en todo el mundo ingresos adicionales valorados en 112.000 millones de euros (en concepto de impuestos, intereses y sanciones), de los cuales 30.000 millones de euros correspondieron a países en desarrollo¹. Los países en desarrollo se han quedado atrás en lo que respecta a la recepción de datos generados por el sistema de intercambio automático de información. Mientras que 46 jurisdicciones de países en desarrollo ya intercambian la información automáticamente o se han comprometido a hacerlo pronto, ningún país menos adelantado recibe actualmente información a través de esta iniciativa.

27. El Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales introdujo varios ajustes en el proceso de examen entre pares durante la pandemia para que los exámenes pudieran llevarse a cabo sin tener que realizar visitas sobre el terreno. De las 81 jurisdicciones examinadas íntegramente durante la segunda ronda, el 85 % recibió una calificación satisfactoria (conforme o conforme en gran parte). En cuanto a la implantación del intercambio automático de información, el 98 % de las jurisdicciones examinadas contaban con un marco jurídico internacional que se consideraba “en vigor” y el 89 % disponía de un marco jurídico nacional que, en términos generales, cumplía los requisitos. Sin embargo, los países más pobres no reciben información por medio de estos procesos, lo que dificulta su capacidad para detectar y combatir los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos. Convendría diseñar medidas para proporcionar automáticamente información con carácter no recíproco a los países en desarrollo que no representan un riesgo como refugio seguro para los flujos financieros ilícitos, pero que tal vez estén perdiendo recursos.

28. La información presentada país por país hace referencia a un informe anual que las grandes empresas multinacionales han de presentar a las autoridades de la jurisdicción donde tienen su sede. El informe contiene una serie de datos sobre las actividades de la empresa multinacional en las distintas jurisdicciones fiscales en las que opera, lo que permite realizar evaluaciones de riesgo de alto nivel que pueden ayudar a priorizar estudios posteriores. Auspiciado por la OCDE, el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el intercambio de información de país a país facilita el intercambio de información país por país. A octubre de 2021, se habían establecido 3.000 relaciones de intercambio de información de país a país proporcionada por empresas multinacionales. Sin embargo, los países en desarrollo acusan un retraso a la hora de acceder a esta información. Apenas 12 países o jurisdicciones en desarrollo no pertenecientes a la OCDE/Grupo de los 20 (y ningún país menos adelantado) reciben actualmente informes de país a país. En estos casos, las autoridades pueden imponer ciertas condiciones para que las empresas multinacionales que operan a nivel local presenten los informes a la administración tributaria local. Esta medida permitiría a las autoridades acceder a información útil para aplicar la ley. Exigir transparencia pública sobre los informes de país a país a todas las empresas multinacionales que superen un umbral relativamente bajo sería una solución más completa que igualaría las condiciones y apoyaría los esfuerzos de todos los países en la lucha contra los flujos financieros ilícitos.

29. La transparencia fiscal puede suponer un incentivo para que los contribuyentes declaren activos no declarados anteriormente. Para aplicar la ley, es preciso combinar sistemas de intercambio de información más inclusivos con un uso eficaz de la información. Auditar a los particulares con grandes patrimonios y a las empresas

¹ Faltan cifras debido a los retrasos y dificultades ocasionados por la pandemia.

contribuyentes de mayor tamaño puede permitir que los países trasciendan las medidas disuasorias para recuperar los recursos no declarados o declarados indebidamente. Muchos países, especialmente aquellos en desarrollo cuyas administraciones tributarias tienen una capacidad más limitada, tal vez necesiten mejorar su capacidad de auditoría para emplear eficazmente la información como parte de su régimen de aplicación de la ley. Los desafíos que dificultan la aplicación de la ley son de índole tanto técnica como política. Se necesita voluntad política para invertir en la capacidad y el seguimiento de la aplicación de la ley, incluso de los contribuyentes con conexiones políticas. Una aplicación justa y equitativa de la ley servirá para restaurar la confianza entre la ciudadanía y el Estado.

C. Transparencia en la titularidad efectiva

30. Los beneficiarios de los flujos financieros ilícitos suelen recurrir a la ocultación para disimular o encubrir sus actividades, para lo cual utilizan a menudo estructuras jurídicas opacas. En muchos casos, solo se conoce a los “propietarios legales” de un activo o vehículo jurídico (por ejemplo, una empresa). El propietario legal puede ser un testaferro u otro vehículo jurídico, en cuyo caso no se puede garantizar la rendición de cuentas. Una herramienta básica para afrontar el riesgo de ocultación es identificar a los “titulares reales” de los vehículos jurídicos, es decir, a las personas físicas que en última instancia poseen el vehículo jurídico en cuestión, lo controlan o se benefician de él. Este enfoque puede ayudar a los funcionarios a investigar y, en última instancia, llevar ante los tribunales a quienes cometen delitos financieros y otros actos fraudulentos. El concepto de titularidad efectiva se utiliza en los instrumentos de transparencia fiscal y las normas de lucha contra el blanqueo de dinero². Las normas internacionales exigen que las autoridades de los países tengan acceso a la información sobre la titularidad efectiva de los dos tipos de vehículos jurídicos: las personas (por ejemplo, las empresas) y los actos jurídicos (por ejemplo, los fideicomisos).

31. Desde 2015, los Estados Miembros han mejorado la calidad y el acceso a la información sobre la titularidad efectiva. Muchas jurisdicciones han decidido hacer pública la información sobre la titularidad efectiva de ciertos vehículos jurídicos, lo cual también permite utilizar la información para la diligencia debida del sector privado. Hasta ahora, los avances han resultado insuficientes. Las evaluaciones mutuas de las jurisdicciones comprometidas con la aplicación de las normas del Grupo de Acción Financiera muestran que apenas la mitad cuenta con leyes y estructuras reguladoras adecuadas, y menos del 10 % aplica eficazmente sus leyes sobre titularidad efectiva³.

32. En diciembre de 2021, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó la resolución 9/7 sobre la mejora del uso de la información sobre los beneficiarios finales para facilitar la detección, recuperación y restitución del producto del delito, mediante la cual insta a los Estados Partes a que faciliten el intercambio eficiente de información adecuada y precisa sobre los beneficiarios finales de manera oportuna.

33. Con su examen estratégico, un ejercicio plurianual que concluyó en 2022, el Grupo de Acción Financiera procuró abordar las lagunas y vulnerabilidades de la política y las trabas para aplicarla en la práctica. Un resultado clave fue la decisión tomada en marzo de 2022 de reforzar el criterio relativo a la titularidad efectiva en el

² En los tratados fiscales se utiliza un criterio diferente de “titularidad efectiva” para abordar ciertas estructuras fiscales fraudulentas.

³ Grupo de Acción Financiera, *Report on the State of Effectiveness and Compliance with the FATF Standards* (París, 2022).

caso de las personas jurídicas. Según la decisión, los países tendrán que asegurarse de que la información sobre la titularidad efectiva esté en manos de una autoridad u organismo público que haga las veces de registro⁴. Sin embargo, esta situación no se aplica a los acuerdos jurídicos. En junio de 2022, el Grupo de Acción Financiera Internacional inició una consulta pública sobre los cambios que podría introducir en sus normas para subsanar esta laguna⁵. La rápida implantación de sistemas más sólidos de transparencia de la propiedad efectiva, equipados, entre otras cosas, con sistemas de verificación automatizados, y la ampliación de estas normas a todos los vehículos jurídicos impulsarían considerablemente las iniciativas para combatir los flujos financieros ilícitos. La transparencia pública de esta información puede generar confianza y fortalecer el contrato social, además de acelerar la cooperación internacional en la localización de activos y el enjuiciamiento de los delitos financieros.

V. Recursos para la rendición de cuentas

A. Aplicación y cumplimiento de la normativa anticorrupción

34. La Convención contra la Corrupción establece varios requisitos para que los Estados aborden la integridad financiera y el producto del delito. Con objeto de valorar cuánto han avanzado los países para cumplir estos compromisos se utiliza el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El mecanismo de examen entre pares de la Convención proporciona un punto de partida para los debates entre los Estados y entre los países y otros actores sobre las medidas contra la corrupción. El primer ciclo de examen, que arrancó en 2010, abarcó los capítulos III (“Penalización y aplicación de la ley”) y IV (“Cooperación internacional”) de la Convención. En su resumen sobre el estado de la aplicación, la UNODC señaló que en muchos países quedaban varias cuestiones importantes pendientes de resolver en materia de penalización, incluidas las relativas a la aplicación inadecuada de las medidas que son obligatorias en virtud de la Convención. También se observaron importantes lagunas y retos en materia de cooperación internacional⁶.

35. El segundo ciclo de examen comenzó en 2016 y abarca los capítulos II (“Medidas preventivas”) y V (“Recuperación de activos”) de la Convención. De los 62 exámenes realizados hasta la fecha, la mayoría de las medidas recomendadas para prevenir la corrupción se referían al sector público, los códigos de conducta de los funcionarios públicos y el sector privado. Por ejemplo, algo más de la mitad de los Estados examinados prohíben que se deniegue la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno (véase [CAC/COSP/2021/5](#)). Las instituciones internacionales están elaborando nuevas herramientas y directrices para mejorar la aplicación⁷.

36. Las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden aportar valor añadido a la prevención de los delitos financieros y la aplicación de la ley. Por ejemplo, se podría invitar a las partes interesadas del sector privado a que formaran parte de los

⁴ Grupo de Acción Financiera, “Public statement on revisions to R.24”, 4 de marzo de 2022.

⁵ Grupo de Acción Financiera, “Revision of Recommendation 25 - white paper for public consultation”.

⁶ Oficina contra la Droga y el Delito, Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional, segunda edición (Viena, 2017).

⁷ Véanse www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html y <https://star.worldbank.org/publications>.

comités de supervisión de los grandes proyectos de contratación pública. Trabajar con el sector financiero es especialmente importante para luchar contra el blanqueo de dinero. La mayoría de los países exigen a las entidades del sector financiero en su territorio que notifiquen cualquier operación sospechosa. En algunos países, la colaboración entre autoridades e instituciones financieras es más estrecha, lo que puede ayudar a conocer mejor los riesgos y aumentar la eficacia de la aplicación de la ley. Por lo general, en el marco de estas alianzas público-privadas, los bancos y las unidades de inteligencia financiera comparten información para detectar y estudiar conjuntamente las tendencias, pero también pueden recurrir a la cooperación operacional para coordinar la aplicación de la ley en caso de delitos financieros concretos. La cooperación público-privada también puede incluir a la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico. Estos grupos son importantes para la integridad financiera, sobre todo porque pueden ayudar a exigir responsabilidades a los funcionarios públicos corruptos.

37. En junio de 2021, durante su trigésimo segundo período extraordinario de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución [S-32/1](#), y con ella la declaración política titulada “Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional”, mediante la cual los Estados se comprometieron a adoptar una serie de medidas para prevenir y combatir los flujos financieros ilícitos y fortalecer la integridad fiscal. Por ejemplo, se comprometieron a establecer amplios regímenes internos de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, así como para las actividades y profesiones no financieras designadas, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero. En la declaración política, la Asamblea abogó por la comunicación y la cooperación efectivas y oportunas entre las autoridades competentes.

38. La Red Operativa Mundial de Organismos de Aplicación de la Ley encargados de Combatir la Corrupción (Red GlobE), presentada durante el período extraordinario de sesiones, funciona bajo los auspicios de la UNODC. Su objetivo es desarrollar una herramienta rápida, ágil y eficaz para combatir los delitos de corrupción transfronterizos; reforzar el intercambio de comunicaciones y el aprendizaje entre las autoridades de aplicación de la ley encargadas de combatir la corrupción; y complementar las plataformas existentes para la cooperación internacional, además de coordinarse con ellas. En junio de 2022, la Red GlobE contaba con 105 autoridades procedentes de 61 países.

B. Reforzar las normas fiscales y su aplicación

39. La evasión fiscal es un acto ilícito tipificado como delito en la mayoría de los países; la elusión fiscal es una práctica legal que suele implicar una planificación fiscal y el arbitraje en otros países. Los contribuyentes disponen de muchas estrategias para cometer fraude fiscal a nivel nacional y, en algunos países, las élites políticas y económicas encuentran formas de permanecer al margen de la base imponible. También son habituales las estrategias de evasión fiscal internacional. Los particulares con grandes patrimonios pueden ocultar activos e ingresos en el extranjero recurriendo a complejos acuerdos jurídicos y prácticas de planificación fiscal. Se supone que las empresas multinacionales asignan los beneficios netos ateniéndose al principio de plena competencia, según el cual el precio fijado para las operaciones entre dos entidades relacionadas (por ejemplo, la sede de una empresa y su filial local) debe ser idéntico al que se fijaría si las partes no tuvieran relación alguna. Sin embargo, estas empresas suelen aprovechar las lagunas y discrepancias en las normas fiscales para trasladar de manera artificial sus beneficios netos a lugares donde se tributa poco o nada. Este tipo de operaciones pueden implicar considerables

sumas de dinero y aprovechar las lagunas y los marcos jurídicos laxos en una amplia variedad de jurisdicciones, y sus beneficiarios suelen preferir que los recursos acaben en países desarrollados con características atractivas, como una moneda y un mercado relativamente estables.

40. En 2013, la OCDE y el Grupo de los 20 pusieron en marcha el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, que concluyó en 2015 con un acuerdo sobre cuatro normas mínimas en el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. En noviembre de 2016, los países concluyeron las negociaciones patrocinadas por la OCDE sobre un instrumento jurídico multilateral que facilitara las modificaciones pertinentes de los convenios fiscales (por ejemplo, la introducción de disposiciones contra el fraude). A junio de 2022, el instrumento jurídico multilateral se ha ratificado en 73 Estados Miembros y otras cinco jurisdicciones, y en este grupo solo figura un país menos adelantado.

41. El Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios aprobado por la OCDE en 2015 contemplaba, entre otras cosas, un acuerdo para seguir abordando los problemas fiscales derivados de la digitalización a través del Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios de la OCDE. En octubre de 2021 se alcanzó un acuerdo político para adoptar un enfoque basado en dos pilares. El primer pilar incide en la digitalización y la globalización, desviándose ligeramente del principio de plena competencia para asignar derechos impositivos sobre los beneficios empresariales a una parte de los beneficios netos de las empresas multinacionales más grandes y rentables del mundo; además, un reducido porcentaje de los beneficios se asignaría a una jurisdicción de mercado, con independencia de que el grupo empresarial tenga presencia física en él. El segundo pilar incluye unas normas mínimas internacionales relativas al impuesto sobre sociedades que permiten a los países aumentar hasta en un 15 % el impuesto sobre los beneficios de una multinacional, ya sea en origen (mediante un impuesto mínimo) o en la jurisdicción donde la empresa tiene su sede. Ahora mismo se trabaja en ambos pilares. Las implicaciones concretas que eso tendrá en términos de ingresos dependerán de múltiples factores, como las exenciones y los recortes que se aprueben finalmente; la fecha de entrada en vigor del acuerdo final y su ámbito de aplicación; el alcance de los cambios que los países introduzcan en los tipos impositivos y las políticas fiscales; y la respuesta de las empresas y sus asesores profesionales ante los cambios. Aunque 120 Estados Miembros y otras 17 jurisdicciones suscribieron la declaración de los dos pilares en octubre de 2021, no se sabe a ciencia cierta cuántos ratificarán o aplicarán el acuerdo final.

42. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación también ha tratado de encontrar soluciones a los problemas fiscales derivados de la digitalización. En 2021, el Comité acordó añadir a su modelo de tratado fiscal bilateral un nuevo artículo sobre la tributación de los ingresos procedentes de servicios digitales automatizados. Esta nueva disposición (el artículo 12B) ofrece una solución bilateral a la tributación de los modelos de negocio digitales que respeta el funcionamiento de la legislación fiscal nacional en lo que respecta a la tributación de los servicios digitales, con independencia de que la empresa tenga o no presencia física en el país. El nuevo artículo ofrece una solución sencilla y práctica para que los países en desarrollo recauden ingresos de las transacciones digitales, que antes solían estar exentas de impuestos. Para que sean efectivas, los países tendrían que adoptar leyes al respecto e incorporar las nuevas disposiciones a un convenio fiscal. El Comité ha decidido estudiar la multilateralización de algunas disposiciones de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación para acelerar la incorporación de los nuevos artículos en los acuerdos bilaterales existentes (véase [E/2022/45/Add.1](#)). El Comité recaba en estos momentos aportaciones de los expertos sobre aspectos relacionados con la multilateralización, incluidas las

lecciones aprendidas a partir de experiencias similares, con el objetivo de presentar un documento al respecto en su próximo período de sesiones.

C. Mejorar la integridad en el comercio

43. El fraude en la facturación del comercio de bienes es un tipo de flujo financiero ilícito que resulta de manipular las transacciones a fin de evitar el pago de aranceles, eludir las normas relativas a las cuentas de capital o los reglamentos financieros, o con otros fines ilícitos. Debido a los acuerdos sobre la confidencialidad comercial, el intercambio transfronterizo de información es más complicado cuando se trata de datos comerciales y aduaneros. El Sistema Aduanero Automatizado ayuda desde la década de 1980 a los países en desarrollo a modernizar sus procesos de despacho de aduana y se está adaptando de forma gradual para detectar la facturación comercial fraudulenta. Para llevar los enfoques de mejora de datos más allá, algunos países han propuesto el intercambio automático multilateral de datos comerciales en las transacciones.

44. Se necesitan nuevos reglamentos, criterios y normas para mejorar el cumplimiento y la supervisión del comercio internacional. También se han de replantear los aspectos del comercio electrónico relacionados con las operaciones de compra y venta para garantizar las mismas condiciones a proveedores nacionales y extranjeros de productos y servicios digitales. Las reformas fiscales propuestas para la economía digitalizada, como la tributación en función de la presencia económica y no la física, son relevantes para la jurisdicción del sistema comercial multilateral respecto de la compra y venta de contenidos digitales.

D. Facilitadores y regulación de los sectores empresarial y financiero

45. Para programar y ejecutar las numerosas y complejas operaciones que caracterizan a cualquier flujo financiero ilícito y generan activos ocultos o encubiertos, intervienen personas y entidades muy diversas. Se denomina facilitador o guardián a quien no se beneficia directamente de ese flujo pero sí de la prestación de algunos servicios profesionales a los beneficiarios. Puede tratarse de un abogado, contable, proveedor de servicios empresariales, agente inmobiliario, banquero, asesor sobre inversiones y otros profesionales de muy diversa índole. El desconocimiento del riesgo en la mayoría de estas profesiones y la falta de marcos normativos nacionales suelen dar lugar a un sinnúmero de mecanismos, desde sistemas altamente regulados hasta la autorregulación por parte de los organismos del sector y las operaciones no reguladas. De este modo se crean lagunas que permiten realizar transacciones ocultas y que las entidades reguladas/designadas eludan la obligación de rendir cuentas respecto de las infracciones.

46. Una de las normas del Grupo de Acción Financiera es que todas las instituciones financieras y algunas actividades y profesiones no financieras designadas tengan obligaciones relacionadas con la aplicación de las leyes contra el blanqueo de dinero. La UNODC participa activamente en el Gatekeeper Taskforce, un grupo de trabajo intersectorial formado por representantes de los “guardianes” del sector privado, convocado por la iniciativa Partnering Against Corruption del Foro Económico Mundial y el Global Future Council on Transparency and Anti-Corruption. En junio de 2021, la iniciativa puso en marcha un marco unificado de autorregulación para complementar las medidas reguladoras vigentes. Sin embargo, la continua presencia de intermediarios dispuestos a beneficiarse de los flujos financieros ilícitos indica que los Estados Miembros deben encontrar la manera de ampliar las políticas de regulación empresarial para afrontar el problema.

47. El sector financiero es esencial para luchar contra los flujos financieros ilícitos, ya que las instituciones financieras son los canales empleados para que esos fondos pasen de unos países a otros. El Grupo de Wolfsberg, una asociación que reúne a 13 grandes bancos internacionales, trata de desarrollar marcos y directrices para gestionar el riesgo de delito financiero⁸. Esta cooperación puede aumentar la eficacia operativa y ha permitido conocer mejor los riesgos, si bien miembros del grupo han sido acusados de cometer fallos importantes al aplicar las políticas contra el blanqueo de dinero y la corrupción, y hay numerosas investigaciones criminales en curso. Por añadidura, el grupo excluye a un número creciente de bancos que operan a nivel internacional y tienen su sede en países en desarrollo. También han suscitado gran preocupación las consecuencias imprevistas derivadas de la aplicación de la normativa contra el blanqueo de dinero por parte del sector financiero, como la reducción del número de relaciones de banca correspondiente, que es un problema fundamental para los países en desarrollo más pequeños por sus posibles repercusiones en el acceso a los servicios bancarios y el costo de las remesas⁹.

E. Consecuencias de la recuperación y restitución de activos para la rendición de cuentas

48. Existe una conexión intrínseca entre la fuga de recursos para el desarrollo a través de los flujos financieros ilícitos y la necesidad de recuperar activos. La repatriación del producto de la corrupción mediante la recuperación de activos puede tener un efecto notable en el desarrollo. Primero, porque puede dar lugar a una importante movilización de recursos para financiar el desarrollo sostenible. Segundo, porque la recuperación efectiva de activos puede ser una herramienta útil para impedir los flujos financieros ilícitos.

49. La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (la Iniciativa StAR), que dirigen la UNODC y el Banco Mundial, trabaja en el ámbito de la recuperación de activos y la integridad financiera brindando productos del conocimiento y asistencia técnica. Una reciente encuesta de la Iniciativa StAR reveló que 59 Estados habían participado en casos de recuperación de activos; que desde 2010 se habían congelado, retenido o confiscado cerca de 10.000 millones de dólares en ingresos por corrupción en el extranjero; y que se habían restituido más de 4.100 millones de dólares a nivel mundial. Entre 2017 y 2021 se observó un incremento significativo de las restituciones realizadas; no obstante, en la mayoría de los casos (en el 54 % de las confiscaciones y el 41 % de las restituciones) las autoridades nacionales del país de destino emprendieron esa actividad, con independencia de que se hubiera presentado una solicitud del extranjero. Entre los encuestados, el plazo medio transcurrido entre una orden de congelación de activos y el inicio de la restitución de los fondos fue inferior a cuatro años¹⁰. La encuesta reveló un aumento considerable de las recuperaciones y restituciones respecto de las cifras documentadas en el análisis anterior de la Iniciativa StAR, realizado en 2014, pero sigue poniendo de manifiesto las limitaciones del sistema que impiden la pronta resolución de estos casos. El análisis también demostró la importancia de publicar periódicamente datos sobre los avances registrados en la recuperación de activos. Las mayores posibilidades de recibir datos con periodicidad anual sobre los avances registrados animará a los

⁸ Véase www.wolfsberg-principles.com/.

⁹ Consejo de Estabilidad Financiera, *FSB Action Plan to Assess and Address the Decline in Correspondent Banking: Progress Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting of March 2018* (Basilea, 2018).

¹⁰ Véase [CAC/COSP/2021/CRP.12](https://www.unodc.org/cac/cacsp/2021/crp.12).

Gobiernos a cumplir sus obligaciones y ayudará a generar confianza entre los países, que podrán comprobar los frutos de su cooperación.

50. El capítulo V de la Convención contra la Corrupción, relativo a la recuperación de activos, es uno de los temas centrales de la segunda ronda de exámenes entre pares. De los 62 exámenes realizados hasta la fecha, se recomendaron medidas a 54 países para mejorar la prevención y detección de transferencias del producto del delito, mientras que 44 recibieron recomendaciones sobre la restitución y enajenación de activos, lo cual pone de relieve la tendencia a una aplicación deficiente. Fueron muy pocos los países reconocidos por haber adoptado buenas prácticas; tan solo dos empleaban buenas prácticas para restituir y enajenar activos confiscados (como el uso de un fondo de indemnización para las víctimas), y apenas tres las utilizaban para concertar acuerdos bilaterales y multilaterales para la restitución de activos (véase [CAC/COSP/2021/6](#)).

51. Siguen existiendo trabas de tipo institucional, operativo y jurídico para la recuperación de activos, y lo mismo puede decirse de la falta o inadecuación de acuerdos que garanticen la restitución de los activos robados o transferidos de forma ilícita. La diferencia entre las estimaciones más bajas de los bienes robados y aquellos restituidos demuestra la importancia de reforzar la asistencia judicial recíproca. La Convención contra la Corrupción es el único instrumento multilateral jurídicamente vinculante que trata la recuperación de activos. La complementan acuerdos, iniciativas operativas y programas, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, que inciden en diferentes aspectos del ciclo de recuperación de activos. Por ejemplo, las redes interinstitucionales de recuperación de activos tienen presencia en la mayoría de las regiones¹¹. Se han sugerido varias opciones para mejorar la recuperación de activos, como crear un mecanismo multilateral formal que permita recuperar y restituir activos robados, establecer fideicomisos o fondos de garantía para gestionar los activos incautados o publicar datos anuales sobre los avances en la recuperación de activos para seguir presionando a los países a fin de que cumplan sus compromisos vigentes.

52. Mientras que la Convención contra la Corrupción prevé la recuperación y restitución del producto de la corrupción, existe una laguna en el marco jurídico internacional en lo que concierne a la recuperación de activos ligados a flujos financieros ilícitos de otra clase. Impulsada por la Unión Africana, la posición común del continente africano sobre la recuperación de activos es animar a la comunidad internacional a “repatriar el producto de la evasión fiscal”, además de recuperar el producto de la corrupción y el enriquecimiento ilícito¹². En concreto, durante la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de mayo de 2022 se concluyó que la creación de capacidad en África para llevar a cabo procesos de recuperación y restitución de activos era prioritaria.

F. Impacto de las nuevas tecnologías

53. La transformación digital es un objetivo crucial para la comunidad internacional. Los avances tecnológicos ofrecen oportunidades para mejorar la aplicación de la ley en relación con los flujos financieros ilícitos. Por ejemplo, la adopción de herramientas tecnológicas puede aumentar la capacidad y productividad del personal de la administración tributaria y el cumplimiento de cualquier régimen impositivo. La tecnología puede servir para mejorar la exactitud de la información

¹¹ Véase

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2018-June-6-7/V1803851e.pdf>.

¹² Unión Africana, documento EX.CL/1213(XXXVI) Add.1.

que consta en las bases de datos de la administración tributaria. Dispositivos conectados como las cajas registradoras electrónicas seguras pueden facilitar enormemente el cumplimiento de las obligaciones fiscales, porque permiten tratar la cuestión de las ventas no declaradas. La tecnología empleada en la economía colaborativa también sirve para generar datos que pueden facilitar la transparencia y simplificar las obligaciones fiscales¹³. Asimismo, se pueden combinar la inteligencia artificial y los métodos basados en macrodatos para detectar mejor a los evasores fiscales. A fin de desarrollar lo antes posible nuevas herramientas de inteligencia artificial para validar datos, las autoridades de algunos países han probado organizar *hackathons*, a saber, sesiones intensivas dedicadas al desarrollo de tecnologías en las que participan programadores y funcionarios públicos. Estos enfoques dependen de la capacidad de múltiples organismos y ministerios, y posiblemente también de las autoridades subnacionales, para compartir información a la vez que se garantizan la confianza y la privacidad. En las prácticas más avanzadas, los Gobiernos pueden utilizar datos no gubernamentales para validar los datos oficiales o detectar información sospechosa. Los países deberían invertir más en este tipo de tecnologías, cuando sea necesario con la ayuda de los donantes.

54. En vista de que cada vez más países exigen a los funcionarios públicos que presenten sus declaraciones de bienes por medios electrónicos, la UNODC brinda asesoramiento sobre cómo organizar los procesos y diseñar marcos de análisis del riesgo. El concepto de *hackathon* también se ha empleado para crear nuevas herramientas que, por ejemplo, garanticen la transparencia en la administración y las adquisiciones públicas, permitan denunciar la corrupción de manera segura y fiable, y faciliten la investigación de los delitos financieros. El uso responsable de las nuevas tecnologías, por ejemplo para el seguimiento y el análisis de las transacciones, puede contribuir a la aplicación efectiva de la normativa contra el blanqueo de dinero¹⁴. Las instituciones del sector financiero ya presentan una gran cantidad de informes sobre operaciones sospechosas gracias a las tecnologías digitales empleadas para evaluar riesgos. Las autoridades nacionales tienen que mejorar sus propias tecnologías digitales si no quieren quedar rezagadas. Los sistemas de inteligencia artificial pueden ser útiles para centrar las iniciativas de aplicación de la ley en los ámbitos que se consideren de máxima prioridad. La digitalización del dinero y la emisión de monedas digitales por parte de los bancos centrales ofrecen nuevas oportunidades. Aunque pueden dar lugar a un sistema monetario más seguro que propicie la integridad financiera, no se han de descuidar los aspectos relacionados con la privacidad y los derechos humanos. Definir la confianza y el contrato social como objetivos centrales de las iniciativas que utilizan las nuevas tecnologías para aplicar la ley puede ayudar a las autoridades nacionales a conseguir ese equilibrio.

55. Por otra parte, la digitalización puede entrañar riesgos. Comerciar con criptoactivos como el bitcóin puede reportar enormes ganancias (o pérdidas) a los contribuyentes, pero son pocos los países que cuentan con marcos de información rigurosos para garantizar que esas ganancias/pérdidas, materializadas o no, se notifiquen a las autoridades tributarias. Esto ha permitido que los especuladores no paguen impuestos sobre sus beneficios netos en los mercados de criptoactivos. Además, algunos criptoactivos pueden facilitar la transferencia rápida y anónima de recursos a cualquier parte del mundo, lo cual aumenta el riesgo de financiación ilícita y facilita el intercambio en mercados ilícitos. Las emisiones de criptoactivos y “monedas” han sido una fuente importante de fraude financiero, a menudo de dimensiones internacionales. En 2019, el Grupo de Acción Financiera proporcionó una serie de directrices a los países para que apliquen las normas contra el blanqueo

¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers* (París, 2019).

¹⁴ Véase Grupo de Acción Financiera, “Digital transformation of AML/CFT”.

de dinero a los activos virtuales y a los proveedores de servicios de activos virtuales teniendo en cuenta los riesgos existentes. Según las normas del Grupo, los Estados deben expedir una licencia o registrar a los proveedores de servicios de activos virtuales, someterlos al control o la fiscalización de las autoridades nacionales competentes y garantizar que cumplan las mismas medidas que otras instituciones financieras, como los principios de “conocimiento de los clientes”.

VI. Inclusión y universalidad

56. En la resolución 75/1 de la Asamblea General, los Estados Miembros manifestaron que no hay otra organización mundial que tenga la legitimidad, el poder de convocatoria y el impacto normativo de las Naciones Unidas. Desde que la Asamblea adoptó el 31 de octubre de 2003 la Convención contra la Corrupción, la adhesión a este texto ha sido casi universal: 189 partes, incluida la Unión Europea, han ratificado o se han adherido a la Convención. La Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el órgano principal de la Organización responsable de formular políticas contra la corrupción, además del mayor evento mundial y multilateral en la lucha contra este fenómeno. El universalismo también se aprecia en la adhesión de los 190 Estados Miembros que son parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

57. En otros marcos políticos relacionados con la lucha contra los flujos financieros ilícitos, la inclusión ha ido creciendo, pero el universalismo está lejos de alcanzarse antes de que finalice 2022. Más de 200 jurisdicciones se han comprometido a aplicar las normas del Grupo de Acción Financiera como miembros de organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera, mientras que el propio Grupo de Acción Financiera está integrado actualmente por 36 Estados Miembros, una jurisdicción adicional y dos organizaciones regionales. El Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, dentro de la OCDE, es un foro en el que participan 124 Estados Miembros y otras 17 jurisdicciones. En el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales participan 145 Estados Miembros y otras 19 jurisdicciones. Hasta la fecha, 102 Estados Miembros y otras 19 jurisdicciones intercambian automáticamente información sobre cuentas financieras utilizando el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras o se han comprometido a hacerlo en un futuro próximo. El Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, que patrocina la OCDE, se ha firmado o ha entrado en vigor en 125 Estados Miembros y otras 19 jurisdicciones. Hasta los marcos más inclusivos apenas engloban al 75 % de los Estados Miembros.

58. Hay que tener en cuenta todas las opiniones y todos han de participar en la formulación de políticas. Tomando como referencia el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”, el sistema de las Naciones Unidas ha elaborado una detallada hoja de ruta en la que se enumeran las medidas que puede adoptar para lograr un multilateralismo más interconectado, inclusivo y eficaz. No obstante, hace falta liderazgo político para transformar el mosaico de foros voluntarios y acuerdos bilaterales relativos a los flujos financieros ilícitos en un sistema mundial universal y legítimo de leyes, normas, criterios e instituciones compatibles con los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. A lo largo de sus 77 años de historia, el poder de convocatoria de las Naciones Unidas ha servido para crear marcos jurídicos internacionales vinculantes en sus diversas líneas de trabajo, desde la paz y la seguridad hasta los derechos humanos, y más recientemente el desarrollo sostenible.

59. El liderazgo político está surgiendo en África. En el 54º período de sesiones de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, celebrado los días 16 y 17 de mayo de 2022, el Comité de Expertos hizo un llamamiento a las Naciones Unidas para que pusieran en marcha las negociaciones con miras a adoptar una convención internacional en materia fiscal, negociaciones en las que participaron todos los Estados Miembros y las partes interesadas pertinentes, y cuyo objetivo sería combatir los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos, en particular la erosión de la base imponible, el traslado de beneficios, la evasión fiscal, incluidas algunas cuestiones relativas al impuesto sobre la plusvalía, y el fraude fiscal de otro tipo¹⁵. La Secretaría de las Naciones Unidas puede aportar su experiencia y conocimientos para ayudar a los Estados Miembros a dar los siguientes pasos necesarios para garantizar una cooperación y coordinación inclusivas a nivel internacional.

VII. Cooperación y coordinación

60. La coordinación nacional en lo que respecta a los flujos financieros ilícitos es importante, no solo para aplicar la ley en el territorio de un país, sino también para facilitar la cooperación internacional. La naturaleza multidimensional de los flujos financieros ilícitos exige adoptar un enfoque coordinado y pangubernamental que englobe a diversas instituciones nacionales y funciones gubernamentales en ámbitos como el sistema fiscal, la aplicación de la ley, el poder judicial, las unidades de inteligencia financiera y los mecanismos de regulación y supervisión financieras. Hay margen para mejorar la coherencia en la elaboración de políticas, la aplicación y la comunicación con las partes interesadas no gubernamentales, incluidos el sector privado y la sociedad civil. Los avances en cuanto a ciertos riesgos específicos relevantes para los contextos nacionales pueden implicar a un conjunto aún más amplio de instituciones. Por ejemplo, para combatir los flujos financieros ilícitos derivados de los delitos contra el patrimonio cultural, podría ser necesario coordinarse con los profesionales de los museos y los ministerios de cultura; o, en el caso de los delitos ambientales, con los organismos de protección ambiental. Los mecanismos institucionales para garantizar la coordinación pangubernamental son esenciales y deben contar con un compromiso político de alto nivel. Los países cuya administración pública comparte y utiliza mejor la información no solo refuerzan la aplicación efectiva de la ley, sino que también fortalecen su capacidad para cooperar eficazmente a nivel internacional. Aunque muchos países han empezado a crear estos mecanismos, todos pueden reforzar sus sistemas e integrarlos más aún con los mecanismos de cooperación internacional.

61. Además de la implementación en el territorio nacional, también es preciso reforzar la cooperación internacional. En la lucha contra los flujos financieros ilícitos, las deficiencias de un país pueden socavar la capacidad de todos los países para garantizar la integridad mediante el arbitraje reglamentario. Gente sin escrúpulos puede y podrá aprovechar las discrepancias que existan en leyes, procedimientos y capacidades. Estas discrepancias se observan a menudo en un ámbito concreto, como la legislación tributaria de dos Estados, pero adquieren mayor relevancia cuando se dan en distintos ámbitos normativos. Operar en compartimentos estancos limita la capacidad de la comunidad internacional para detectar las lagunas y subsanarlas. Es indispensable coordinarse para prevenir y combatir los flujos financieros ilícitos a medida que vayan surgiendo nuevas técnicas y tecnologías. Para afrontar los nuevos

¹⁵ Véase el informe de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico sobre la labor llevada a cabo durante el 54º período de sesiones de la Comisión Económica para África ([E/ECA/CM/54/6](https://www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/E_ECA_CM_54_6_E.pdf)). Disponible en www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/E_ECA_CM_54_6_E.pdf.

riesgos, las reglas de transparencia en distintas esferas normativas deberían evolucionar al unísono y de manera concertada en el mundo entero. Dada la interconexión que caracteriza al planeta, este proceso ha de coordinarse a nivel internacional.

62. Sin embargo, no existe ningún espacio para que las instituciones y los Estados entablen un diálogo sobre los flujos financieros ilícitos que incluya todos los marcos normativos relativos a la corrupción, los delitos financieros y la fiscalidad. La arquitectura institucional no se diseñó pensando en la coordinación internacional, ya que los marcos se desarrollaron de forma independiente. Han aumentado los debates de carácter técnico, por ejemplo entre los foros de lucha contra el blanqueo de dinero y los foros de transparencia fiscal sobre las normas de titularidad efectiva, pero este tipo de coordinación no se ha sistematizado a nivel político en todo el mundo. La falta de voluntad política también sigue siendo un obstáculo fundamental a la hora de actuar. La coordinación se ve aún más limitada por las diferencias en la composición de algunas instituciones y marcos existentes. Se ha tratado de reunir a estas partes constituyentes en el proceso de financiación para el desarrollo. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo es una importante plataforma de análisis para la coordinación institucional internacional. El debate que mantienen los Gobiernos sobre las conclusiones y recomendaciones acordadas en el foro sobre la financiación del desarrollo que patrocina el Consejo Económico y Social ofrece la oportunidad para alcanzar un compromiso político. No obstante, estos procesos rara vez cuentan con la participación de la gran variedad de organismos nacionales que trabajan en estos temas. Se dedica muy poco tiempo a debatir los retos complejos y multidimensionales que plantean los flujos financieros ilícitos.

63. El debate entre los Gobiernos en los foros dedicados específicamente a la formulación de políticas pertinentes debe seguir: a) evolucionando en función de los riesgos que vayan surgiendo; b) buscando nuevas vías y soluciones técnicas que mejoren la eficacia; c) subsanando las deficiencias en la implementación y las vulnerabilidades sistémicas (incluidas aquellas que obedecen a una capacidad limitada); y d) generando voluntad política. En este contexto, la coordinación política internacional de alto nivel en varias esferas políticas que ahora mismo se debaten por separado puede ayudar a subsanar las lagunas entre distintos marcos políticos y mejorar las sinergias.

64. Los Estados Miembros deberían corregir esta deficiencia en la coordinación organizando una reunión anual que utilice la arquitectura multilateral existente, además de incluir a las organizaciones, instituciones y partes interesadas que trabajen en los ámbitos pertinentes. En la Carta se encomienda ya al Consejo Económico y Social la labor de coordinar el sistema internacional; es el foro más legitimado e inclusivo para llevar a cabo la coordinación a nivel mundial. Lleva mucho tiempo facilitando eficazmente la coordinación entre los Estados Miembros, las instituciones internacionales (incluidas las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las ajenas a él) y las partes interesadas externas. Algunas funciones de un mecanismo de coordinación adscrito al Consejo podrían ser repasar los avances en materia de integridad financiera, facilitar datos y otra información, y promover los acuerdos intergubernamentales para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fomentar la integridad financiera. Podría aprovechar los foros intergubernamentales existentes y los mecanismos de examen entre pares, además de crear sinergias, acordar prioridades y comunicar llamamientos a la acción. La coordinación se podría diseñar de múltiples maneras, atendiendo al calendario existente de sesiones y eventos del Consejo¹⁶. Los Estados Miembros podrán debatir en profundidad y acordar las prioridades mundiales

¹⁶ José Antonio Ocampo, *A Global Coordination Mechanism on Illicit Financial Flows: Implementation Note on FACTI Panel Recommendation 14A* (Nueva York, 2021).

en la lucha contra los flujos financieros ilícitos, además de fomentar la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

VIII. Conclusiones

65. Los Estados Miembros han asumido numerosos compromisos loables que pueden contribuir a acabar con los flujos financieros ilícitos. Se han tomado muchas medidas en los decenios anteriores y se han invertido esfuerzos considerables para afianzar los marcos internacionales tras acordar la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba en 2015. A pesar de estos avances, siguen quedando muchos desafíos por resolver. Se observan dificultades a la hora de implementar las actividades de lucha contra la corrupción. En el caso de los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos y el blanqueo de dinero, los problemas de ejecución se ven agravados por las carencias que presentan los marcos internacionales. La ausencia de coordinación política entre distintos ámbitos merma la eficacia. El resultado es que la confianza se erosiona, el contrato social se debilita y no se dispone de suficientes recursos públicos para invertir en el desarrollo sostenible.

66. Primero, es preciso actuar en tres grandes esferas: mejorar la aplicación de las normas vigentes; fortalecer las normas internacionales para subsanar las lagunas y responder a los riesgos cambiantes; y mejorar la capacidad de los países para aplicar la ley.

67. La transparencia tiene que ser la base de todo ello. Para generar confianza, tanto las autoridades nacionales como el público necesitan más y mejor información. Los países en desarrollo no deben quedar al margen de los mecanismos de intercambio de información en materia fiscal. Asegurarse de que las autoridades competentes puedan acceder a la información sobre la titularidad efectiva es un primer paso necesario hacia la integridad financiera, pero también se necesitan mejores normas sobre la propiedad efectiva.

68. Es esencial que la normativa sea más estricta, al igual que su aplicación. Hay que complementar la voluntad política para introducir reformas contra el blanqueo de dinero y la corrupción con la rendición de cuentas. Es preciso mejorar las normas fiscales para tener en cuenta la digitalización y la globalización de tal manera que se ajusten a las necesidades y capacidades de los países en desarrollo; una convención fiscal internacional con participación universal puede ayudar en este empeño. La aplicación de las leyes relativas al comercio y las aduanas también ha de evolucionar. Se necesitan sistemas reglamentarios coherentes y con consecuencias reales para las profesiones que facilitan los flujos financieros ilícitos. Todas las normas deben adaptarse a las nuevas tecnologías. Cada una de estas tecnologías requerirá llevar a cabo sólidas iniciativas de creación de capacidad para que todos los países, con independencia de su renta, puedan disfrutar de sus ventajas.

69. Segundo, es indispensable cooperar y coordinarse más en el plano internacional. Hay que innovar en los mecanismos de gobernanza global. Si se quiere reforzar la integridad financiera para el desarrollo sostenible, es necesario contar con una política coherente y sistemas internacionales coordinados. Los Estados Miembros deben colaborar de forma proactiva y eficaz a través de los marcos internacionales relacionados con los flujos financieros ilícitos. Las Naciones Unidas están dispuestas a desempeñar el papel que les corresponde.