

La dinámica política suiza en materia de restitución de activos ilícitos

16 de diciembre de 2020

Suiza ha firmado un acuerdo tripartito de restitución con el Perú y Luxemburgo. Pionera en la restitución de activos ilícitos de personas expuestas políticamente en el extranjero, Suiza ha mejorado constantemente sus prácticas al respecto en los últimos tres decenios. La restitución en cuestión asciende a 16,3 millones de dólares (por parte de Suiza), con los que se financiarán proyectos peruanos destinados a mejorar el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción en el Perú.

Hace más de treinta años que Suiza lucha contra la corrupción y practica la restitución de activos de origen ilícito de personas expuestas políticamente en el extranjero (PEPs). Suiza ha puesto en marcha un férreo dispositivo de prevención para evitar el depósito de activos de origen ilícito en su territorio. Asimismo, ha elaborado un arsenal de medidas represivas para detectar, embargar, decomisar y restituir los activos de las PEPs. Esas medidas represivas requieren de la cooperación entre el Estado víctima y Suiza, en el desarrollo de los procedimientos, los cuales suelen ser largos y complejos.

La nutrida experiencia de Suiza

En 1986, con objeto de prevenir el uso abusivo de su plaza financiera, Suiza da un giro decisivo. El Consejo Federal embarga los activos del dictador filipino, Ferdinand Marcos, destituido unos días antes. Se trata de un gesto sin precedentes. La orden es una iniciativa de Suiza, sin previa solicitud por parte de Filipinas. Tras dieciocho años y sesenta sentencias, se restituye a Filipinas 684 millones de dólares.

La historia del caso peruano comienza a principios de la década de 2000. Incluso antes de la caída del presidente Alberto Fujimori, algunos bancos suizos, por iniciativa propia, embargan las cuentas de Vladimiro Montesinos Torres, jefe del servicio de inteligencia peruano durante la presidencia de Alberto Fujimori. El Ministerio Público de Zúrich abre una investigación penal, ordena el bloqueo de las cuentas e informa al respecto, de forma espontánea, a las autoridades peruanas. Sobre la base de la información transmitida, el Perú formula varias solicitudes de asistencia legal recíproca. Se establece una estrecha cooperación judicial entre el Perú y Suiza. Entre 2002 y 2006, la cooperación entre ambos países permite la restitución al Perú de un total de 93 millones de dólares. Tras la reciente conclusión de otros procedimientos de decomiso en el Perú, relativos al mismo caso, Suiza está hoy en condiciones de restituir al país andino unos 16,3 millones de dólares adicionales.

Con el paso del tiempo y con cada restitución de activos ilícitos de PEPs, Suiza ha podido crear, desarrollar y perfeccionar prácticas innovadoras en este ámbito. Otros Estados se han inspirado en la experiencia suiza, lo que ha permitido el surgimiento, a nivel internacional, de un conjunto de principios y buenas prácticas en materia de restitución de activos de PEPs, que ahora proporciona un marco para negociar acuerdos de restitución. Este marco promueve, en particular, el establecimiento de un diálogo entre el Estado víctima del expolio y el Estado que restituye los activos; que el dinero restituido redunde en beneficio de la población del Estado víctima; y que se otorgue prioridad a los mecanismos existentes a fin de evitar la duplicación de actividades. Por consiguiente, en varios acuerdos de restitución recientes, Suiza y el Estado víctima correspondiente se han asociado con organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o las Naciones Unidas, para aprovechar las estructuras de esas organizaciones, ya implantadas en el Estado expoliado.

Las ventajas de un acuerdo tripartito

La particularidad del acuerdo alcanzado con el Perú y Luxemburgo reside en el hecho de que Suiza se ha asociado con otro Estado que está en disposición de restituir activos de origen ilícito de PEPs: Luxemburgo. Que dos Estados dispuestos a restituir activos unan sus fuerzas supone múltiples ventajas. La primera de ellas es que, al sumar los importes que han de ser restituidos, es posible financiar programas de mayor escala. La segunda, que se negocia un solo acuerdo tripartito, evitando que Suiza y Luxemburgo tengan que negociar un acuerdo con Perú, cada uno, por separado (racionalización). La tercera ventaja es que, durante las negociaciones, las tres partes se benefician de la experiencia de las demás (eficacia). Y, finalmente, juntos, los tres Estados forman un frente único para luchar contra la corrupción y lanzan un poderoso mensaje político.



El Consejero Federal Ignazio Cassis ha firmado un acuerdo trilateral con Perú y Luxemburgo para la restitución de los bienes de origen ilícito que pertenecían a Vladimiro Montesinos © DFAE

La restitución de activos en beneficio de las poblaciones víctimas

Actualmente, solo un reducido grupo de países del mundo restituye los activos de origen ilícito de las PEPs como lo hace Suiza; que no solo los restituye, sino que vela por que no alimenten una vez más el círculo de la corrupción. Suiza negocia soluciones de restitución que mejoran las condiciones de vida de la población de los Estados víctimas, refuerzan en estos el Estado de derecho, y contribuyen a luchar contra la impunidad.

Es un hecho que la corrupción tiene consecuencias desastrosas sobre el desarrollo y la estabilidad política, social y económica de una nación. Por consiguiente, repercute indudablemente en su vida democrática y en el grado de pobreza en que vive su población. Consciente de los nefastos efectos de la corrupción, y en el marco de su compromiso con los objetivos establecidos en la Agenda 2030 – una de las prioridades de la política exterior de Suiza –, la Confederación despliega esfuerzos en contra de la corrupción y en favor de la recuperación y la restitución de activos robados. Actúa así de forma coherente con su política exterior.

Tres programas peruanos financiados con los activos restituidos

Por otra parte, los fondos restituidos al Perú serán asignados a tres programas ejecutados por ese país, cuyos objetivos son el fortalecimiento de las instituciones peruanas dedicadas a proteger el Estado de derecho, la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, la incautación de activos, y la lucha contra la delincuencia organizada. Los beneficiarios de esos programas serán el poder judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Concretamente, permitirán mejorar la formación del personal activo en la lucha contra la corrupción y apoyarán los esfuerzos de digitalización y normalización de los procedimientos.

Los programas tienen el propósito de brindar a los ciudadanos peruanos acceso a una justicia moderna, eficaz y previsible. Serán sometidos a un seguimiento, a fin de velar por la calidad de su ejecución y por el cumplimiento de los términos establecidos en el acuerdo de restitución.

Cooperación internacional y negociaciones fundamentales

Desde hace muchos años, Suiza ha construido un dispositivo sólido para luchar contra la corrupción, gracias al cual es posible el bloqueo, el decomiso y la restitución de activos de origen ilícito de las PEPs. Pero la indispensable cooperación con el Estado expoliado no siempre ha sido fácil. A veces, a causa de un sistema judicial deficiente, pero, otras veces, también por falta de la voluntad política de cooperar con Suiza.

En cambio, la cooperación con Perú en el caso Montesinos fue mucho más fácil. En 2016, el Ministro peruano de Justicia y Derechos Humanos, consciente del alto valor simbólico que otorga la población peruana a los activos del antiguo jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, toma la iniciativa de proponer a Suiza la negociación de la forma en que serían empleados los activos, una vez restituidos. En 2017, Perú establece un grupo de trabajo multisectorial compuesto por las diferentes autoridades peruanas concernidas por la restitución. Dicho grupo de trabajo recibe el mandato de garantizar la coordinación interna necesaria para el óptimo desarrollo de las negociaciones relativas a la restitución de activos depositados en Suiza y Luxemburgo. La existencia de ese grupo de trabajo facilitó en gran medida el proceso de negociación y constituye un ejemplo concreto de buenas prácticas. En el transcurso de las negociaciones, se estableció una verdadera colaboración entre Perú, Suiza y Luxemburgo. Ciertamente, los tres países compartían los mismos intereses: asegurarse de que los delitos no generasen lucro alguno y que, finalmente, la población expoliada pudiera beneficiarse de los activos restituidos.

[Comunicado de prensa: Acuerdo trilateral: Suiza y Luxemburgo repatrian a Perú activos ilícitos](#)

El arsenal jurídico suizo en cuatro fechas importantes

1981: La ley federal sobre la asistencia recíproca internacional en materia penal autoriza a Suiza a prestar una asistencia judicial recíproca a todos los países, incluso aquellos con los cuales no ha concluido ningún acuerdo bilateral. Es un primer paso decisivo en pro de la lucha contra la corrupción en el mundo.

1997: La ley federal relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo obliga a los bancos suizos a identificar y verificar sistemáticamente la identidad de los propietarios de todo valor patrimonial depositado en Suiza. Con esta ley preventiva, Suiza intenta evitar todo uso inapropiado de su plaza financiera con medidas jurídicas.

2003: Mientras Suiza intensifica su cooperación con varios países de África, Asia y las Américas, se concluye la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En calidad de pionera en la materia, Suiza desempeña un papel activo en la redacción de ese texto y preside el grupo de trabajo responsable de desarrollar el capítulo de la convención dedicado a la recuperación de activos. La convención entró en vigor para Suiza en 2009.

2016: La ley federal sobre el bloqueo y la restitución de valores patrimoniales de origen ilícito de personas expuestas políticamente en el extranjero entra en vigor el 1 de julio 2016. Regula, principalmente, el bloqueo, el decomiso y la restitución de activos de origen ilícito de las PEPs, en aquellos casos en que falla la cooperación basada en la ley federal sobre la asistencia recíproca internacional en materia penal.

Duvalier, Haiti, (USD 6.5 million) ongoing

Turkmenistan, 2020 (1.3 million USD)

Abacha II, Nigeria, 2017 (USD 321 million)

Kazakhstan II, 2012 (USD 48 million)

Angola II, 2012 (USD 43 million)

Kazakhstan I, 2007 (USD 115 million)

Angola I, 2005 (USD 24 million)

Abacha I, Nigeria, 2005 (USD 700 million)

Marcos, Philippines, 2003 (USD 684 million)

Montesinos I, Peru, 2002 (USD 93 million)