



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

Doctoral Thesis

**THE LEGAL PROCESS OF THE
INTERNATIONAL RECOVERY OF ASSETS
DERIVED FROM TRANSNATIONAL
CORRUPTION: A LEGAL ANALYSIS OF
THE VENEZUELAN CASE AND THE
PRACTICE OF THE SWISS OFFSHORE
FINANCIAL CENTER**

María Gabriela Sarmiento

2021

Casos de bloqueo preventivo ex officio en Suiza de fondos extranjeros de presunto origen ilícito

En adelante la autora de esta tesis analiza varios casos en los que Suiza ha bloqueado preventivamente fondos de presunto origen ilícito que se encuentran en la plaza financiera *offshore* helvética bajo el control de jefes de Estado u otros altos funcionarios de gobiernos extranjeros, sus asociados o familiares de jurisdicciones extranjeras. Las jurisdicciones involucradas en estos casos son: Túnez, Egipto y Ucrania. Estos casos muestran que si el procedimiento penal y subsiguiente solicitud de asistencia judicial recíproca son infructuosos o no tienen lugar por falta de voluntad política por parte del país de origen de los fondos, el CF suizo puede proceder al bloqueo preventivo de fondos de PEP como lo hizo en el caso de Ben Ali, fallecido en septiembre de 2019, exjefe de Estado de Túnez¹; en el de Muhammad Hosni Mubarak, exjefe de Estado de Egipto²; y en el del expresidente Yanukovich en Ucrania³.

El Consejo federal suizo bloqueó preventivamente *ex officio* fondos de los jefes de Estado antes citados, sus asociados y familiares, que eran de presunta procedencia ilícita, sin que mediase una solicitud por parte del país de origen de los fondos, haciendo uso de la LVP⁴. Esta pareciera haber sido la primera ocasión en la

¹ La primera ordenanza del Consejo federal suizo adoptando medidas en contra de Túnez fue emitida el 25 de mayo de 2016, en vigor a partir del 1 de julio de 2016. La duración del bloqueo ha sido prolongada en diversas ocasiones y la ordenanza ha sido modificada en cuatro ocasiones, datando la última del 19 de enero de 2019. CONSEIL FÉDÉRAL, Ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de la Tunisie (O-Tunisie) 25 mai 2016, en force 1 juillet 2016, RS 196.127.58 <https://tinyurl.com/ydg4frwz>.

² CONSEIL FÉDÉRAL, Ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Egypte (O-Egypte), 25 mai 2016 en force 1 juillet 2016, RS 196.123.21, abrogée 20 décembre 2017 <https://tinyurl.com/yqb6fzal>. Esta Ordenanza fue derogada el 20 de diciembre de 2017.

³ CONSEIL FÉDÉRAL, Ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Ukraine (O-Ukraine), 25 mai 2016, RS 196.127.67 <https://tinyurl.com/yb7lt3rr>; CONSEIL FÉDÉRAL, Le Conseil fédéral prolonge le blocage de fonds à l'encontre de plusieurs personnes provenant de Tunisie, d'Égypte et d'Ukraine, *Communiqué*, 9 décembre 2016 <https://tinyurl.com/y85r8229>; FEDERAL DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS (FDFA), Soutien à l'Ukraine pour le recouvrement des avoirs détournés par Viktor Ianoukovytch, 8 septembre 2015 <https://tinyurl.com/yca6ovph>; DFAE, Le Conseil fédéral fait bloquer les éventuels avoirs en Suisse de Wiktor Janukowitsch et de son proche entourage, *News*, 28 février 2014 <https://tinyurl.com/ybq8vbqc> y SCHWEIZER RADIO UND FERNSEHEN (SRF), Das Basel Institute on Governance sucht die Janukowitsch-Milliarden, *SRF*, 11 September 2014 <https://tinyurl.com/7nnp3zcr>.

⁴ Arts. 3 y 30 LVP, RS 196.1. *Vid. infra* sección II, apdo. 3 (procedimiento administrativo) del presente capítulo.

que el CF aplicó la LVP. En todo caso, en una entrevista presencial con la doctoranda en abril de 2019, un equipo de trabajo suizo sobre recuperación internacional de fondos económicos producto del delito confirmó que, en efecto, se aplicó la LVP como base legal para extender la duración del bloqueo de los fondos tunecinos⁵. Procede por tanto exponer a continuación los tres casos:

Caso n°. 1 (III.1.2) Túnez. Suiza bloqueó de forma preventiva las cuentas bancarias pertenecientes al clan del expresidente tunecino Zine al-Abidine Ben Ali, a pocos días de su derrocamiento en 2011, por un valor de sesenta millones de francos suizos que tienen su origen en presuntos hechos de corrupción⁶. Este caso se relata en detalle en la sección 4 del presente capítulo de la tesis, porque es un caso de restitución fallido⁷.

Caso n°. 2 (III.1.2) Egipto. Las cuentas bancarias de Hosni Mubarak, jefe de Estado de Egipto, localizadas en Suiza fueron bloqueadas minutos después de su derrocamiento junto a las cuentas ubicadas en Suiza de otros altos jerarcas del gobierno egipcio. Los montos ascendían a cientos de millones de francos suizos⁸. Este caso se relata en detalle en la sección 4 del presente capítulo de la tesis, porque este es un caso de restitución fallido⁹. En los casos de Túnez y Egipto antes desarrollados, las investigaciones penales suizas se centraron en la sospecha de blanqueo de dinero y expertos suizos prestaron asistencia a las autoridades judiciales de los respectivos países, pues estas debían demostrar el origen ilícito de los fondos

⁵ Un consultor especialista en *asset recovery* entrevistado por la doctoranda (entrevista n°. 11, marzo 2019) afirmó vía telefónica que la LVP no será jamás aplicada por el Consejo Federal. Sin embargo, la doctoranda corroboró con las autoridades suizas entrevistadas (entrevista n°. 20, abril 2019) que la LVP si había sido aplicada, por lo menos, para extender la duración del bloqueo de los fondos económicos tunecinos y ucranianos. Las entrevistas se encuentran en el Apéndice de la tesis.

⁶ Delitos previstos en la Convención anticorrupción relacionados con este caso según el Banco Mundial: Arts. 17 (Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público) y 23 (Blanqueo del producto del delito). WORLD BANK; UNODC, ARW-203 Case, nota **Error! Bookmark not defined.**

⁷ Caso n°. 9 (III.4) Túnez, sección III del presente capítulo.

⁸ La Unión Europea siguió el ejemplo suizo y bloqueó preventivamente cuentas bancarias de los cleptócratas tunecino y egipcio. DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 22-23.

⁹ *Vid. infra* Caso n°. 3 (III.4) Egipto, sección III del presente capítulo.

económicos producto del delito extranjeros bloqueados en Suiza en el marco de un procedimiento penal para luego poder confiscarlos y, finalmente, restituirlos¹⁰.

Caso n°. 3 (III.1.2) Ucrania. El caso de Ucrania es uno de los ejemplos más recientes de bloqueo de fondos económicos producto del delito de origen extranjero desviados hacia Suiza por un jefe de Estado¹¹. El 26 de febrero de 2014, el CF ordenó el bloqueo preventivo de los fondos económicos producto del delito de Víktor Yanukovich y de sus colaboradores para facilitar la investigación judicial sobre la procedencia de esos fondos económicos pocos días después de su destitución. Adicionalmente al bloqueo preventivo de fondos, Suiza adoptó sanciones económicas en contra de determinadas personas ucranianas y trabajó junto con otros dos países extranjeros - Austria y Liechtenstein- en la identificación de los sujetos objeto de las sanciones¹². Por decisión del 13 de diciembre de 2019, en vigor desde el 28 de febrero de 2020, el CF prolongó además la duración del bloqueo de fondos hasta el 27 de

¹⁰ DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 24.

¹¹ En Suiza, hay un caso archivado en 2001, en el que Pavlo Lazarenko, exparlamentario, ex primer ministro y viceministro en Ucrania, entre otros, fue sentenciado en Suiza por delitos de corrupción y blanqueo de capitales. TRIBUNAL FEDERAL, COUR DE DROIT PUBLIC, BGer 125 II 356, 25 juin 1999 <https://tinyurl.com/y7apyujy> y BGer 125 II 238, 8 avril 1999 <https://tinyurl.com/ycpedot8>. Aparentemente, seguían congelados USD 4.5 millones de dólares en Suiza, sin embargo, el caso fue archivado y esos fondos, o fueron restituidos al país de origen o fueron desbloqueados y restituidos a su propietario oficial. Según el CCFD, Lazarenko habría confesado haber blanqueado 5 millones de dólares en Suiza y los habría restituido a Ucrania. COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM ET POUR LE DÉVELOPPEMENT (CCFD), mars 2007, p. 118, nota **Error! Bookmark not defined.**. Según *Transparency International*, Lazarenko se apropió de entre 114 y 200 millones de dólares. HODESS, ROBIN ET AL., 2004, p. 27, nota 298. Delitos previstos en la Convención anticorrupción relacionados con el caso Lazarenko, según el Banco Mundial: Arts. 15 (Soborno de funcionarios públicos nacionales), 17 (Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público), 18 (Tráfico de influencias), 20 (Enriquecimiento ilícito) y 23 (Blanqueo del producto del delito). WORLD BANK; UNODC, Cases: ARW-153; ARW-154, nota **Error! Bookmark not defined.**.

¹² DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 25.

febrero de 2021 de conformidad con los artículos 3 y 30 de la LVP en vigor desde 2016¹³. La duración del bloqueo de fondos fue prolongada de un año más¹⁴.

La duración máxima del bloqueo es de diez años. Este plazo será alcanzado en el año 2026. Para que la restitución de los fondos económicos producto del delito tenga lugar, Ucrania debe demostrar mediante un proceso penal que los fondos económicos producto del delito tienen una procedencia ilícita. Suiza ofreció la asistencia técnica del Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR) del Instituto de Basilea sobre gobernanza (*Basel Institute on Governance*)¹⁵. En virtud de ello, el gobierno ucraniano ha presentado exitosamente diversas solicitudes de AJR internacional en materia penal para obtener el bloqueo preventivo de cuentas adicionales por un total de setenta millones de dólares¹⁶. Según la prensa, el gobierno de Yanukovich pudo haber malversado entre unos 40 000 y 100 000 millones de dólares¹⁷.

Es preciso mencionar que tanto para Ucrania como para los países de la primavera árabe se crearon foros especializados en diferentes jurisdicciones dirigidos a la restitución de fondos económicos producto del delito con el apoyo y auspicio del G7, G8, EE.UU., Suiza y Unión Europea¹⁸. Los foros para Ucrania tuvieron lugar

¹³ El artículo 3 LVP prevé que el Consejo federal ordene el bloqueo de fondos económicos producto del delito en Suiza en el contexto de una eventual cooperación de presentarse una solicitud de AJR. El artículo 30 LVP prevé que el Consejo federal promulga las disposiciones de ejecución de bloqueo y confiscación de fondos económicos producto del delito. Arts. 3 y 30 LVP, RS 196.1. Vid. también: Artículo 4 de la Ordenanza del Consejo Federal suizo fue adoptada el 25 de mayo de 2016, con efecto a partir del 1 de julio de 2016 hasta el 27 de febrero de 2022. La Ordenanza ha sido prolongada en cinco ocasiones. O-Ukraine, 25 mai 2016, RS 196.127.67, nota 3. DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.** CONSEIL FÉDÉRAL, Prolongation du blocage d'avoirs dans le contexte de l'Ukraine, expiration du blocage dans le contexte de la Tunisie, Communiqué, Berne, 11.12.2020.

¹⁴ ATS, Avoirs tunisiens et ukrainiens gelés un an de plus, *24Heures*, 13 décembre 2019 <https://tinyurl.com/yd4tzjvb>.

¹⁵ Vid. *supra* apdo. 1, sección II del presente capítulo.

¹⁶ Un experto de ICAR viajó a Ucrania para iniciar la investigación financiera. DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 25.

¹⁷ KOZYREVA, TANYA; LEOPOLD, JASON, Here's How Ukraine's Ousted Government Got Away With \$40 Billion, *BuzzFeed News*, 12 July 2018 <https://tinyurl.com/y9ygdqvt>; RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY (RFE/RL), Ukraine Begins Confiscating \$1.5 Billion Yanukovych Allegedly Stole, *RFE/RL*, 29 April 2017 <https://tinyurl.com/ya8or9fx> y FAULCONBRIDGE, GUY; DABROWSKA, ANNA; GREY, STEPHEN, Toppled 'mafia' president cost Ukraine up to \$100 billion, prosecutor says, *Reuters*, 30 April 2014 <https://tinyurl.com/yafo3nnd>.

¹⁸ El Foro árabe para la restitución de fondos económicos producto del delito o Arab Forum on Asset Recovery (AFAR) fue creado en 2012 con el auspicio de los países de G8. Entre el 2012 y el 2015, se celebraron un total de cuatro Asambleas anuales de AFAR en diferentes jurisdicciones. DFAE, Forum

respectivamente en Londres y Estados Unidos en 2014¹⁹. Los foros árabes para la restitución de fondos económicos producto del delito tuvieron lugar en cuatro ocasiones: el primer foro tuvo lugar en Doha, Qatar (2012), el segundo en Marrakech, Marruecos (2013), el tercero en Ginebra, Suiza (2014) y el cuarto en Túnez (2015)²⁰.

A modo de conclusión respecto a lo recién expuesto, en los tres casos anteriores, Egipto, Túnez y Ucrania, el CF procedió a bloquear preventivamente los fondos de los potentados respectivos de cada uno de los tres países, después de los acaecimientos sociopolíticos ocurridos en cada uno de esos países. La comunidad internacional pudo observar, por un lado, el alzamiento de los pueblos tunecino y egipcio durante la primavera árabe de 2011 y, por el otro, el alzamiento del pueblo ucraniano después de que, el aquél entonces presidente Yanukovich, se negara a firmar el Acuerdo de asociación a la Unión Europea en 2014²¹. Ambos eventos fueron cruciales en la toma de decisiones del CF suizo²².

La doctoranda constató que el Consejo Federal suizo aplicó por primera vez las disposiciones contenidas en la LVP vigente desde 2016²³ a estos tres casos de bloqueo preventivo de fondos extranjeros de origen ilícito antes mencionados. La autora de esta tesis cree que la LVP no ha sido aplicada para justificar el bloqueo de fondos de origen ilícito de otras jurisdicciones ni en otros casos. El caso de Ucrania sigue su curso en espera de una futura restitución de fondos económicos producto del delito a sus respectivos países de origen. Los casos de Túnez y de Egipto lamentablemente forman parte de la deplorable lista de casos fallidos en los que el país de origen no obtuvo la restitución de los fondos malversados durante el mandato de su jefe de Estado derrocado durante la primavera árabe²⁴.

Arabe sur le Recouvrement des Avoirs, *Communication*, 1- 3 novembre 2014 <https://tinyurl.com/yazfpjeo>. AFAR fue replicado en el caso de Ucrania. En abril de 2014, fue creado el Foro ucraniano para la restitución de fondos económicos producto del delito. DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 24-25.

¹⁹ WORLD BANK; UNODC, STAR The Ukraine Forum on Asset Recovery (UFAR) <https://tinyurl.com/y8eslmwx>.

²⁰ WORLD BANK; UNODC, STAR, Arab Forum on Asset Recovery <https://tinyurl.com/yatyzzzv>.

²¹ DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 25.

²² DFAE, 2016, nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 3

²³ *Vid. supra* apdo. 3, de la sección II del presente capítulo.

²⁴ *Vid. infra* apdo. 4, Caso n°. 9 (III.4) Túnez y Caso n°. 3 (III.4) Egipto de la presente sección.

This content is part of the following publication:

La impunidad financiera: análisis de casos de recuperación de activos producto de la gran corrupción. Apuntes desde la experiencia suiza

Maria Gabriela Sarmiento

Atelier Libros Jurídicos

España

2023

https://issuu.com/atelierlibreriajuridica/docs/la_impunidad_financiera_mar_a_gabriela_sarmiento_m

