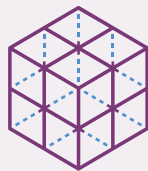
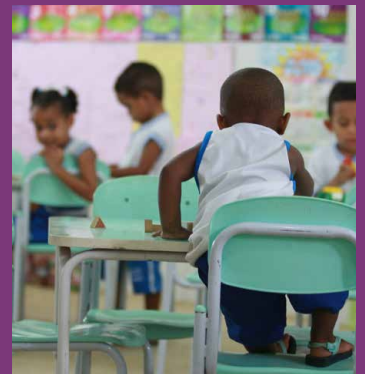
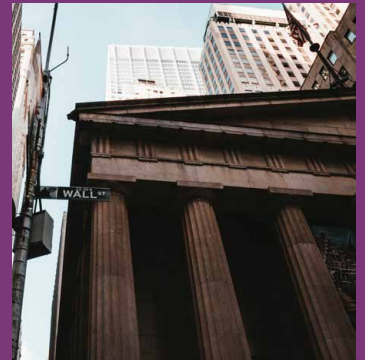


# INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Informe del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030



FINANCIAL  
ACCOUNTABILITY  
TRANSPARENCY &  
INTEGRITY



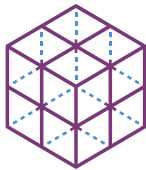






# INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Informe del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad,  
Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para  
lograr la Agenda 2030



FINANCIAL  
ACCOUNTABILITY  
TRANSPARENCY &  
INTEGRITY

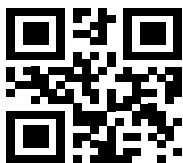
## ACERCA DEL PANEL FACTI

El Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030 (Panel FACTI) fue convocado por el 74° Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la 75° Presidenta del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 2 de marzo de 2020.

El objetivo del Panel FACTI es contribuir a las iniciativas generales emprendidas por los Estados Miembros en la aplicación de la ambiciosa y transformadora visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tiene el mandato de analizar los desafíos y tendencias actuales relacionados con la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras, y emitir recomendaciones fundamentadas en pruebas empíricas para superar las brechas todavía existentes en el sistema internacional.

El Panel está copresidido por el Excelentísimo Señor Ibrahim Assane Mayaki, ex Primer Ministro de Níger, y la Excelentísima Señora Dalia Grybauskaitė, ex Presidenta de Lituania. Son miembros del Panel: Annet Wanyana Oguttu, Benedicte Schilbred Fasmer, Bolaji Owasanoye, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Irene Ovonji-Odida, José Antonio Ocampo, Karim Daher, Magdalena Sepúlveda, Manorma Soeknandan, Shahid Hafiz Kardar, Susan Rose-Ackerman, Thomas Tarisa Stelzer, Yu Yongding y Yury Fedotov. Los miembros del Panel han participado a título personal y no están expresando apoyos ni compromisos en nombre de ninguna institución con la que pudieran tener relación.

El Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras para Lograr la Agenda 2030 reúne a un grupo de personas de orígenes, experiencias y contextos nacionales y regionales diversos. Si bien no todos los miembros del Panel de Alto Nivel concordaron con todos los detalles del informe final, sí se alcanzó un consenso en torno a la gran mayoría de las recomendaciones. Y lo que es más importante, la voz del Panel es unánime en lo que se refiere a la necesidad de actuar para promover la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030.



factipanel.org

Copyright Naciones Unidas, 2021  
Reservados todos los derechos

## AGRADECIMIENTOS

El Panel cuenta con el apoyo de una secretaría independiente facilitada por la Oficina de Financiación para el Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y su Director, Navid Hanif. Es responsable de la secretaría Gamal Ibrahim. Trabajan para la secretaría: Peter Chowla, Maud Perdriel-Vaissiere, Benda Gu, Shruti Ravindran, Antonina Poliaková y Sarah María Rosaría Aguirre-Degidon. La secretaría también ha contado con la colaboración de los consultores Andrea Davis, Kate Donovan, Alex Marshall, Patrick Nicholson y Antonio Saade. Los servicios de diseño corrieron a cargo de Jennifer Esther García, María de la Guardia, Claire Lukacs, Michelle Ng y David Rosenberg. Se desempeñaron como pasantes de la secretaría Ujjaini Rao Desirazu, Julian Christopher Atanassow, Sebastián Andrés Uchida Chávez, Anna Pomortseva y Qi Shuai.

El Panel desea agradecer a los miembros del Grupo Básico de las Naciones Unidas que brindan apoyo al Panel, entre los que figuran colegas de la UNODC, la UNCTAD, el PNUD y las comisiones regionales de las Naciones Unidas. El Panel se ha inspirado en el gran compromiso con los Estados Miembros y grupos regionales de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, expertos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Para más información, consúltese el anexo 3. El Panel también quisiera agradecer a todos los autores que participaron en la redacción de los documentos de antecedentes.

El Gobierno de Noruega contribuyó con fondos para financiar el trabajo del Panel FACTI. Por su parte, el Fondo Fiduciario del 74° Presidente de la Asamblea General brindó servicios en especie.

## MÁS INFORMACIÓN

Desde la página <https://www.factipanel.org/> se puede acceder a toda la información relativa al Panel FACTI y descargar tanto el presente informe, como los documentos de antecedentes y más información sobre el proceso.



## PREFACIO

El panorama actual de las finanzas mundiales aparece distorsionado por los vacíos, lagunas y deficiencias normativas y de aplicación, que abonan el terreno para los abusos fiscales, la corrupción y el blanqueo de dinero. Estos flujos financieros ilícitos suponen un robo por partida doble puesto que la expropiación de los fondos priva, a su vez, a miles de millones de personas de un futuro mejor.

Esta situación mina la confianza en la ética pública, agota los recursos, empuja a las personas a la pobreza y paraliza la iniciativas en curso para hacer frente a desafíos de alcance mundial como el COVID-19 o la crisis climática.

Con el fin de encontrar una respuesta a esta situación, ya instalada mucho antes de la pandemia de COVID-19 y la posterior crisis económica, el 74° Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la 75° Presidenta del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas nos designaron conjuntamente para presidir el Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030 (Panel FACTI).

En un contexto de pandemia que sigue causando estragos en nuestra salud y nuestras economías y exacerbando la desigualdad, se revela de forma cada vez más clara la necesidad de contar con mayores recursos públicos para invertir en recuperación. También nos damos cuenta de la urgente necesidad de restaurar la confianza en la gobernanza nacional e internacional.

El Panel FACTI está convencido de que, fortaleciendo la integridad de las finanzas mundiales, todos los países pueden ofrecer tanto a las personas como al planeta unas mejores condiciones de paz y prosperidad ahora y en el futuro.

Apoyándose en décadas de trabajo, el Panel ha desarrollado un plan de acción para liberar a la economía global de las prácticas financieras ilícitas y, en última instancia, posibilitar un desarrollo sostenible para todas las personas, en todas partes. Nuestro enfoque está guiado por un objetivo unificado: fomentar



*Ibrahim Assane Mayaki*



*Dalia Grybauskaitė*

un sistema de "integridad financiera para el desarrollo sostenible".

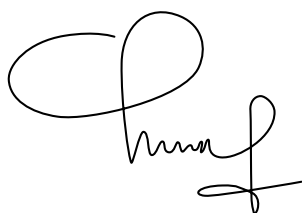
El Panel FACTI ha concebido el lema "integridad financiera para el desarrollo sostenible" como un llamamiento a la inspiración para describir el mundo que queremos. La creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible y la utilización de los recursos generados para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible traerán consigo un doble beneficio.

Los recursos, en lugar de desaparecer en laberintos offshore o extraterritoriales, se utilizarán en beneficio de las personas y los lugares desde los que se generaron. En el momento en que los Estados empiecen a mejorar su capacidad para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, volverá a crecer la confianza.

Estos ambiciosos objetivos exigen contar con una serie de valores, políticas e instituciones que, juntos, generarán la integridad financiera necesaria para un ecosistema de desarrollo sostenible. El Panel FACTI ha formulado 14 recomendaciones para delinear esta senda. Se trata de un ambicioso conjunto de medidas de reforma, rediseño y revitalización de la arquitectura global, de modo que se pueda fomentar de manera efectiva la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

Pero las recomendaciones no bastan. Todas las personas deben contribuir con sus acciones. Y no es algo que cada Gobierno podrá hacer por su cuenta. Se necesita liderazgo político, tanto a nivel nacional como internacional. Los Gobiernos deben unirse para acordar nuevas soluciones que faciliten la integridad financiera. El sector privado debe cumplir con estándares más altos. La sociedad civil y los medios de comunicación deben coadyuvar a que los poderosos rindan cuentas.

Seguimos confiando en que, con diligencia y concertación, los Estados Miembros serán capaces de construir sociedades pacíficas e inclusivas, con acceso a la justicia para todas las personas y con instituciones responsables e inclusivas en todos los niveles. El fortalecimiento de la coordinación y la gobernanza mundial para la integridad financiera es un componente esencial de la agenda común para el futuro, también común, de las generaciones presentes y futuras.



*Ibrahim Assane Mayaki*



*Dalia Grybauskaitė*



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Prefacio</b> .....	III
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	VII
<b>Primera parte: Antecedentes</b> .....	1
En el umbral de la transformación .....	1
Intensificación de las amenazas en medio de unos desafíos sistémicos .....	1
Renovar el progreso a través de una financiación sólida .....	3
<b>Segunda parte: Integridad financiera para el desarrollo sostenible: un nuevo acercamiento a los flujos financieros ilícitos</b> .....	7
En el umbral de la transformación .....	7
La aportación del Panel FACTI: la integridad financiera para el desarrollo sostenible .....	8
Fortalecimiento de la integridad financiera: la magnitud de los recursos que podemos obtener .....	9
Un pacto mundial sobre fomento de la integridad financiera para el desarrollo sostenible .....	13
<b>Tercera parte: El camino a seguir: construyendo juntos un futuro mejor</b> .....	15
Valores que subyacen a la integridad financiera para el desarrollo sostenible .....	15
Responsabilidad .....	16
Legitimidad .....	19
Transparencia .....	21
Equidad .....	25
Otras políticas de apoyo a la integridad financiera para el desarrollo sostenible .....	32
Cómplices .....	32
Sociedad civil y medios de comunicación .....	34
Cooperación internacional e intercambio de información .....	36
Dinamizar la formulación y la aplicación de políticas .....	39
Creación de capacidad .....	40
Instituciones que apoyan la integridad financiera para el desarrollo sostenible .....	43
Recopilación y publicación de datos .....	43
Examen de la aplicación .....	45
Arreglos de gobernanza nacional .....	46
Arreglos de gobernanza global .....	48
<b>Conclusión</b> .....	55
<b>Glosario</b> .....	61
<b>Anexo 1: Términos de referencia del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030</b> .....	63
<b>Anexo 2: Miembros del panel</b> .....	67
<b>Anexo 3: Enfoque del panel sobre su mandato</b> .....	72
<b>Anexo 4: Metodología para la realización de estimaciones</b> .....	75
<b>Notas finales</b> .....	77





# RESUMEN EJECUTIVO

## UN PROGRESO MUNDIAL OBSTACULIZADO POR LA FALTA DE RECURSOS

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se concibió como una profunda transformación mundial para dar fin a la pobreza y redirigir nuestro planeta por un camino de sostenibilidad y resiliencia. La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo proporcionó el marco para armonizar todo el financiamiento dedicado a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus respectivas metas. Sin embargo, a seis años de estos acuerdos, el cambio transformador todavía no ha llegado.

La pandemia de COVID-19 ha traído consigo una serie de obstáculos extraordinarios que se suman a los desafíos sistémicos previos. Esta situación ha agudizado la incapacidad de todos los Estados para generar los recursos internos que exige el desarrollo sostenible. Los impactos también presentan una clara marca de género, con graves implicaciones para avanzar hacia la igualdad y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Sin embargo, incluso antes de la crisis actual, el sistema financiero internacional no era propicio para orientar la inversión de recursos hacia el desarrollo sostenible.

Los flujos financieros ilícitos, provenientes del abuso fiscal, la corrupción transfronteriza y el crimen financiero transnacional, desvían cuantiosos recursos del desarrollo sostenible, empeoran las desigualdades, alimentan la inestabilidad, minan la gobernanza y resquebrajan la confianza pública. En definitiva, los flujos financieros ilícitos contribuyen a que los Estados no puedan cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

El Panel FACTI tuvo por mandato evaluar las limitaciones de los actuales sistemas, su impacto en la financiación de los ODS y recomendar formas de afrontar los desafíos. La magnitud de la fuga ilícita de capitales es tal, que si se lograra recuperar o retener estos recursos, el potencial transformador sería enorme.

**»Los Estados necesitan una financiación sólida que les permita revitalizar la acción transformadora y erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, proteger los derechos humanos, reconstruir mejor a partir de la pandemia e invertir en sostenibilidad.**

**»Una forma de mejorar la movilización de recursos públicos, tanto a nivel nacional**

**como internacional es frenar los flujos financieros ilícitos.**

## PROBLEMAS SISTÉMICOS, SOLUCIONES SISTÉMICAS

Los flujos financieros ilícitos son un problema sistémico y, como tal, requieren de una solución sistémica. La red de instrumentos e instituciones internacionales que trabajan en los campos de la cooperación fiscal, la lucha contra el lavado de dinero y la lucha contra la corrupción ha ido creciendo de forma orgánica a lo largo del tiempo, respondiendo a intereses muy diversos. Sin embargo, todavía presentan lagunas diversas en temas de inclusión, ejecución y cumplimiento. Además, no existe una instancia de coordinación global, lo cual deja un gran margen de inconsistencia y redundancia. Las deficiencias del actual mosaico de estructuras exigen un enfoque ecosistémico total que les permitan adaptarse a unos riesgos en constante evolución. Este enfoque debe estar guiado por un objetivo unificado: fomentar un sistema de "integridad financiera para el desarrollo sostenible". Para ellos se precisarán tres tipos de acciones: reforzar los valores necesarios para la integridad, fortalecer los marcos de políticas y rediseñar las instituciones.

**»El planeta necesita concebir un sistema de integridad financiera para el desarrollo sostenible.**

**»El logro de esta visión requerirá de acciones concretas para asegurar que todas las actividades económicas y financieras se ajusten a unas reglas y normas que sean compatibles entre sí y contribuyan al desarrollo sostenible.**

## UN PACTO MUNDIAL POR LA INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Actuar para fortalecer la integridad financiera permitiría liberar una cantidad de recursos sustancial. El Panel parte desde donde terminan iniciativas anteriores. A los objetivos de rastrear los flujos financieros ilícitos, detenerlos y restituir los activos, añade "utilizarlos para financiar los ODS".

**»El Panel propone un Pacto Mundial por la Integridad Financiera para el Desarrollo Sostenible basado en las prioridades de los países.**

»Dada la magnitud de los recursos que podrían desbloquearse a partir de la integridad financiera, el Pacto Mundial podría tener un impacto sustancial en el bienestar de las personas y del planeta tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

»Supondría también una importante contribución para mejorar la gobernanza multilateral y nacional.

### VALORES PARA LA INTEGRIDAD: RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA, LEGITIMIDAD Y EQUIDAD

Los valores que apuntalan el camino hacia la integridad financiera para el desarrollo sostenible pueden incorporarse en un conjunto de principios armónico respaldado por los Estados Miembros.

Las leyes deben fortalecer la responsabilidad, prevenir las infracciones y hacer frente a la impunidad desde todas las vertientes de cada transacción. Las empresas deben responsabilizar de sus acciones a quienes fomentan los flujos financieros ilícitos o hacen la vista gorda ante ellos. Los países deben garantizar que tanto perpetradores como cómplices sean debidamente sancionados.

La comunidad internacional debe garantizar una amplia legitimidad de las normas que se formulen, asegurándose de que se construyan y negocien de manera inclusiva algo que no ha ocurrido con las actuales normas tributarias internacionales. Debe para ello impulsarse la creación de un Convenio Tributario de las Naciones Unidas con participación universal.

Cada país tiene sus propias normas de transparencia financiera y algunos permiten que prospere el secreto. Es necesario mejorar la transparencia de la información sobre beneficiarios finales, la contabilidad corporativa de las multinacionales y las adquisiciones y contrataciones públicas.

Debe también mejorar la equidad, especialmente en temas de cooperación fiscal y recuperación de los activos robados a los Estados. Todos los contribuyentes deben pagar la parte que les corresponde, incluida una tasa de impuesto global mínimo sobre la renta de las empresas. Además, es fundamental garantizar mecanismos justos e imparciales para resolver los conflictos. En este sentido, un mecanismo de mediación multilateral puede ayudar a resolver los obstáculos para la recuperación y restitución de activos.

» Es necesario reformar, rediseñar y revitalizar el sistema financiero mundial para que se ajuste a cuatro valores: responsabilidad, legitimidad, transparencia y equidad.

» Estos valores pueden sentar las bases de acciones concretas por parte de los Estados, las empresas y otras entidades en favor de la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

### MARCOS DE POLÍTICAS FORTALECIDOS PARA FOMENTAR LA INTEGRIDAD FINANCIERA

Además de valores, se necesitan políticas que promuevan la integridad financiera.

Las instituciones financieras, los abogados y los contadores que facilitan los flujos financieros ilícitos en el sistema financiero internacional deben rendir cuentas en la misma medida que quienes cometen los abusos en sí. La sociedad civil y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la construcción del apoyo a la integridad financiera.

Para abordar la falta de cooperación que actualmente obstaculiza las iniciativas contra la corrupción transfronteriza y el abuso fiscal, los Gobiernos deben adoptar enfoques unificados a nivel nacional basados en información compartida. Los Estados también deben facilitar el intercambio mundial de información financiera para fortalecer el cumplimiento de la ley.

Las reglas y normas internacionales de integridad financiera deben adaptarse a los cambios de comportamiento y las nuevas tecnologías. Se debe fortalecer el desarrollo de capacidades para implementar esta agenda y responder a nuevos riesgos y desafíos específicos de cada contexto.

» Es necesario rediseñar las políticas que dan forma al sistema financiero global y promover la integridad financiera de manera que adhieran a los valores de responsabilidad, legitimidad, transparencia y equidad.

» Los facilitadores deben asumir las normas acordadas; los medios deben estar protegidos; y la sociedad civil debe participar en la formulación de políticas.

» La cooperación internacional debe incrementar el intercambio de información, permitir respuestas dinámicas a nuevos riesgos y asegurar el desarrollo de capacidades para que ningún país se quede atrás.

### REDISEÑAR LAS INSTITUCIONES PARA FOMENTAR LA INTEGRIDAD FINANCIERA

Los valores y las políticas deben aplicarse a través de un ecosistema coherente de instituciones, a nivel nacional, regional e internacional. Para ello, es necesario fortalecer la coordinación mundial.



Los Estados deben comprometerse a una recopilación de datos coherente que permita dar seguimiento al cumplimiento de las normas a nivel nacional e internacional, con datos desglosados por género. Se actualizarán todos los mecanismos de evaluación de la aplicación relacionados con la integridad financiera con el fin de mejorar su exhaustividad y sus mecanismos de seguimiento y evitar la redundancia. Los países deben informar públicamente sobre sus avances y sobre la utilización de recursos adicionales de acuerdo con el Pacto Mundial.

Es de suma importancia mejorar la gobernanza mundial, para lo cual se requieren órganos universales en materia tributaria y de lucha contra el lavado de dinero que se compaginen con el órgano anticorrupción existente. Si bien hay todavía mucho margen de progreso en el ámbito regional, las Naciones Unidas podrían aunar los aspectos técnicos, legales y políticos en un único foro mundial general de coordinación.

- » **Se actualizarán o crearán instituciones internacionales para adaptarse a la naturaleza sistémica del desafío y encontrar soluciones también sistémicas.**
- » **La creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible requiere nada menos que una transformación del sistema financiero mundial.**



## RECOMENDACIONES DEL PANEL FACTI

### RECOMENDACIÓN 1: RESPONSABILIDAD

**1A:** Todos los países deben promulgar leyes que proporcionen el mayor espectro posible de herramientas legales para perseguir los delitos financieros transfronterizos.

**1B:** La comunidad internacional debe elaborar y acordar normas internacionales comunes para los arreglos en casos de corrupción transfronteriza.

**1C:** Las empresas deben responsabilizar a todo el personal, incluidos los puestos ejecutivos y de dirección, que fomente o tolere los flujos financieros ilícitos en nombre de sus empresas.

### RECOMENDACIÓN 2: LEGITIMIDAD

Las normas tributarias internacionales, en particular las normas de transparencia tributaria, deben formularse mediante un instrumento legal abierto e incluso con participación universal; con ese fin, la comunidad internacional debe iniciar el proceso para la creación de un Convenio Tributario de las Naciones Unidas.

### RECOMENDACIÓN 3: TRANSPARENCIA

**3A:** Las normas internacionales contra el lavado de dinero deben exigir que todos los países establezcan un registro centralizado de la información sobre el beneficiario final en todos los instrumentos legales. Las normas deben alentar a los países a hacer pública la información.

**3B:** Mejorar la transparencia fiscal haciendo que todas las entidades multinacionales privadas publiquen información contable y financiera país por país.

**3C:** En línea con las iniciativas voluntarias previas, todos los países deben fortalecer la transparencia de las contrataciones y adquisiciones públicas, incluida la transparencia de las medidas de emergencia adoptadas para responder a la COVID-19.

### RECOMENDACIÓN 4: EQUIDAD

**4A:** Los contribuyentes, especialmente las corporaciones multinacionales, deben pagar su parte justa de impuestos. El Convenio Tributario de las Naciones Unidas debe prever una fiscalidad eficaz sobre las ganancias de capital. Los impuestos deben aplicarse de manera equitativa a los servicios prestados por vía digital. Esto requiere gravar a las corporaciones multinacionales de acuerdo con las ganancias globales del grupo.

**4B:** Crear reglas más justas e incentivos más contundentes para combatir la competencia, la elusión y la evasión fiscales, comenzando por un acuerdo sobre un impuesto mínimo global a los ingresos corporativos.

**4C:** Crear un mecanismo imparcial y justo para resolver disputas tributarias internacionales, en el marco del Convenio Tributario de las Naciones Unidas.

### RECOMENDACIÓN 5: EQUIDAD

**5A:** Crear un mecanismo de mediación multilateral para ayudar de manera justa a los países a resolver las dificultades de recuperación y restitución de activos internacionales y fortalecer los mecanismos de compensación.

**5B:** Deben usarse cuentas de depósito en garantía, administradas por bancos regionales de desarrollo, para gestionar los activos congelados o incautados hasta que puedan ser restituidos legalmente.

### RECOMENDACIÓN 6: CÓMPLICES

**6A:** Los Gobiernos deben desarrollar y acordar normas/pautas globales para los profesionales financieros, legales, contables y otros, con aportes de la comunidad internacional.

**6B:** Los Gobiernos deben adaptar las normas mundiales aplicables a los profesionales para integrarlas en los correspondientes marcos normativos y de supervisión nacionales.

### RECOMENDACIÓN 7: ACTORES NO ESTATALES

**7A:** La comunidad internacional debe desarrollar normas mínimas de protección para los defensores de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción, los periodistas de investigación y los denunciantes. Los Estados deben considerar la posibilidad de incorporar estas normas en un instrumento internacional legalmente vinculante.

**7B:** La sociedad civil debe ser incluida en los foros internacionales de formulación de políticas de manera eficaz y eficiente.

### RECOMENDACIÓN 8: COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**8A:** Poner fin a las asimetrías en el intercambio de información con fines fiscales, para que todos los países puedan recibir esta información.

**8B:** Permitir el libre intercambio de información a nivel nacional como práctica estándar para combatir todas las formas de flujos ilícitos.

**8C:** Promover el intercambio de información a nivel internacional entre las autoridades policiales, aduaneras y otras.

### RECOMENDACIÓN 9: DINAMISMO

**9A:** Las organizaciones internacionales deben brindar asesoramiento oportuno relacionado con los flujos financieros ilícitos, de modo que los procedimientos, las normas y las políticas puedan actualizarse periódicamente.

**9B:** Los Gobiernos deben ajustar de forma dinámica sus sistemas nacionales e internacionales en respuesta a los nuevos riesgos.

#### **RECOMENDACIÓN 10: DESARROLLO DE CAPACIDADES**

**10A:** Crear un Pacto Internacional sobre la Aplicación de la Integridad Financiera para el Desarrollo Sostenible que coordine el desarrollo de capacidades. Ampliar las capacitaciones actuales en temas de fraude fiscal, corrupción, lavado de dinero, delitos financieros y recuperación de activos.

**10B:** La comunidad internacional debe financiar la creación y el mantenimiento de bienes públicos que puedan reducir el costo de aplicación de los compromisos de integridad financiera.

**10C:** Fortalecer la capacidad de la UNODC para realizar investigaciones sobre la lucha contra la corrupción, también en colaboración con otros organismos internacionales, con el objetivo estratégico de mejorar la eficacia del desarrollo de capacidades y la asistencia técnica.

#### **RECOMENDACIÓN 11: DATOS**

**11A:** Crear un Centro de Seguimiento de los Derechos de Imposición para recopilar y difundir datos nacionales agregados y detallados sobre tributación y cooperación en cuestiones de tributación a nivel mundial.

**11B:** Designar una entidad encargada de recopilar y difundir datos sobre asistencia legal mutua e iniciativas de recuperación de activos.

**11C:** Designar una entidad encargada de recopilar y difundir datos sobre el cumplimiento de las normas relativas al lavado de dinero, incluida información sobre el beneficiario final.

#### **RECOMENDACIÓN 12: EXAMEN DE LA APLICACIÓN**

**12A:** Actualizar el mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC para mejorar la exhaustividad, la inclusión, la imparcialidad, la transparencia y, especialmente, el seguimiento.

**12B:** Actualizar la UNCAC y otros mecanismos de examen por pares para reducir la redundancia y aumentar la eficiencia.

#### **RECOMENDACIÓN 13: GOBERNANZA NACIONAL**

Los Gobiernos deben crear mecanismos de gobernanza nacional sólidos y coordinados que refuercen de manera eficiente la integridad financiera para el desarrollo sostenible, además de publicar evaluaciones nacionales de su propio desempeño.

#### **RECOMENDACIÓN 14: GOBERNANZA GLOBAL**

**14A:** Establecer un mecanismo de coordinación global inclusivo y legítimo en el seno del ECOSOC que se ocupe de la integridad financiera de forma sistémica.

**14B:** A partir de las estructuras existentes, instituir un organismo intergubernamental inclusivo en cuestiones de tributación bajo la égida de las Naciones Unidas.

**14C:** A partir de la Plenaria del GAFI ya existente, crear la base legal de un organismo intergubernamental inclusivo sobre lavado de dinero.

**14D:** Concebir un mecanismo que permita integrar la Conferencia de los Estados Partes en la UNCAC en el organismo de coordinación del ECOSOC.





# PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES

## En el umbral de la transformación

En septiembre de 2015, los líderes de todo el mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para sellar un compromiso histórico: promover un desarrollo sostenible que permitiera en 15 años garantizar la salud del planeta y la paz, la prosperidad, y la alegría de toda su población. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cristalizó su aspiración de "transformar el mundo" en un ambicioso conjunto de metas y objetivos integrales y universales. Esta iniciativa logró reunir a los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otros actores en un exigente compromiso mundial.

Este conjunto de 17 objetivos y 169 metas evoca una visión absolutamente transformadora: un mundo sin pobreza ni hambre, con sociedades justas, igualitarias y pacíficas, cuyas riquezas naturales ya no están sometidas a un despiadado expolio, con dirigentes unidos por una misión compartida y el mismo lema: "no dejar a nadie atrás".

Los líderes mundiales reconocieron que la aplicación de la transformadora Agenda 2030 requiere una mayor movilización de recursos a todos los niveles, así como el respaldo de unos marcos de gobernanza eficaces. La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, aprobada en 2015, aporta el marco en el que armonizar todos los flujos y políticas de financiamiento con las prioridades económicas, sociales y ambientales enunciadas en la Agenda 2030. La Agenda de Addis Abeba deja en claro que el éxito depende no solo de las políticas y reglamentaciones nacionales, sino también de un entorno internacional que permita tal transformación.

Sin embargo, han transcurrido seis años desde esta histórica apuesta y apenas nos encontramos

en el umbral de la transformación. En algunos aspectos, incluso hemos perdido el rumbo.

En lo que respecta al cambio climático, no hemos tomado las medidas necesarias para limitar el calentamiento global a 1,5 o 2°C por encima de los niveles preindustriales, según lo estipulado en el Acuerdo de París. Al mismo tiempo, cada nuevo año trae consigo nuevos récords no muy halagüeños: el mayor calentamiento de las temperaturas del océano y de la atmósfera, la mayor tasa de deshielo, los mayores aumentos del nivel del mar<sup>1</sup>. Todos los años el planeta se ve asolado por una ráfaga apocalíptica de eventos extremos, inundaciones e incendios forestales

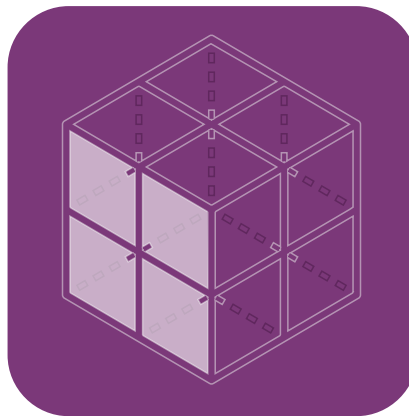
cada vez más destructivos que se llevan las vidas y hogares de los más vulnerables y agravan los conflictos, la inseguridad alimentaria y la desigualdad.

El objetivo 10 de los ODS, "reducir la desigualdad en los países y entre ellos", también permanece en suspenso. En la mayor parte del mundo, solo una minoría cada vez más reducida ha podido disfrutar de los frutos del crecimiento económico del último

cuarto de siglo<sup>2</sup>, especialmente en aquellos lugares donde han prevalecido durante décadas políticas tributarias profundamente regresivas<sup>3</sup>. También se ha evidenciado que, si bien el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema en el mundo ha descendido durante las últimas tres décadas, el ritmo de reducción de las tasas de pobreza extrema es más lento<sup>4</sup>. Esto genera inquietudes sobre el logro del objetivo de poner fin a la pobreza a más tardar en 2030 y pone de manifiesto la necesidad de incrementar las inversiones en los sectores sociales y productivos<sup>5</sup>.

## Intensificación de las amenazas en medio de unos desafíos sistémicos

Si a este panorama desolador le sumamos la devastadora y mortal pandemia de COVID-19,



obtendremos un cuadro más completo de las graves amenazas que confluyen en el mundo de hoy<sup>6</sup>. Los Gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo de todo el mundo se han movilizado y aprobado medidas excepcionales para controlar la crisis y evitar el colapso económico. El desplome de los ingresos fiscales y la desaceleración de la actividad económica obligaron a los Gobiernos a realizar un descomunal gasto público en salud y bienestar social, aumentando una deuda que ya notaba una tendencia al alza y debilitando unos niveles de movilización de ingresos ya insuficientes<sup>7</sup>.

La crisis ha agudizado las divisiones preexistentes entre los países y al interior de ellos. Las apasionadas declaraciones que se escuchaban al comienzo de la pandemia —“estamos todos en el mismo barco”<sup>8</sup>— fueron rápidamente remitiendo. Pronto se hizo evidente que los países menos desarrollados y con menores ingresos tributarios como porcentaje del PIB estaban en peores condiciones para salvar a sus sociedades del desastre. Todos los países estaban bajo la misma tormenta, pero no estaban todos en el mismo barco. Al contrario que los países desarrollados, los países en desarrollo no pudieron permitirse el lujo de garantizar redes de seguridad social, equipamiento médico y vacunas<sup>9</sup>.

Tras un año de crisis, esta desalentadora tendencia no ha hecho más que intensificarse. La pandemia amenaza con revertir los avances de desarrollo logrados con tanto esfuerzo y ha llevado a los más vulnerables al borde del abismo. Se corre el riesgo de que las victorias mundiales en la lucha contra el trabajo infantil se reviertan por primera vez en dos décadas<sup>10</sup>. La infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad, la población migrante y refugiada han quedado brutalmente expuestas a los peores estragos de la pandemia. La ya aguda desigualdad de género se ha exacerbado durante la pandemia, al tiempo que se siguen negando los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres<sup>11</sup>. La violencia contra las mujeres y las niñas empeoró tan dramáticamente como su vulnerabilidad económica<sup>12</sup>. La generalización e intensificación del desempleo y el subempleo por la crisis ha diezmando los medios de vida de la mitad de la población activa mundial, entre los que figuran unos 1.600 millones de trabajadores de la economía informal, que ya se encontraban en el umbral de la precariedad<sup>13</sup>. Un estudio del Banco Mundial estima que la pandemia de COVID-19 empujará a otros 176 millones de personas a la pobreza extrema<sup>14</sup>. Cifra que se suma a los 736 millones de personas que ya viven en la miseria<sup>15</sup>.

La pandemia de COVID-19 ha dejado al descubierto las deficiencias de unos paradigmas

## 176 millones de personas cayeron en la pobreza extrema a causa de la pandemia





de desarrollo que han reducido drásticamente la capacidad del Estado de generar recursos internos para invertir en los sectores económicos, sociales y ambientales. También ha sacado a la luz el costo ambiental del actual sistema económico y la fuerza desestabilizadora que ejercen los intensos cambios antropogénicos<sup>16</sup>. Son varios los factores que, incluso antes de la crisis, ya estaban afectando la salud de la economía mundial, entre ellos, unos niveles insostenibles de deuda, la debilitación de las inversiones, el estancamiento de los salarios en los países desarrollados y la falta de empleo en el mundo en desarrollo.

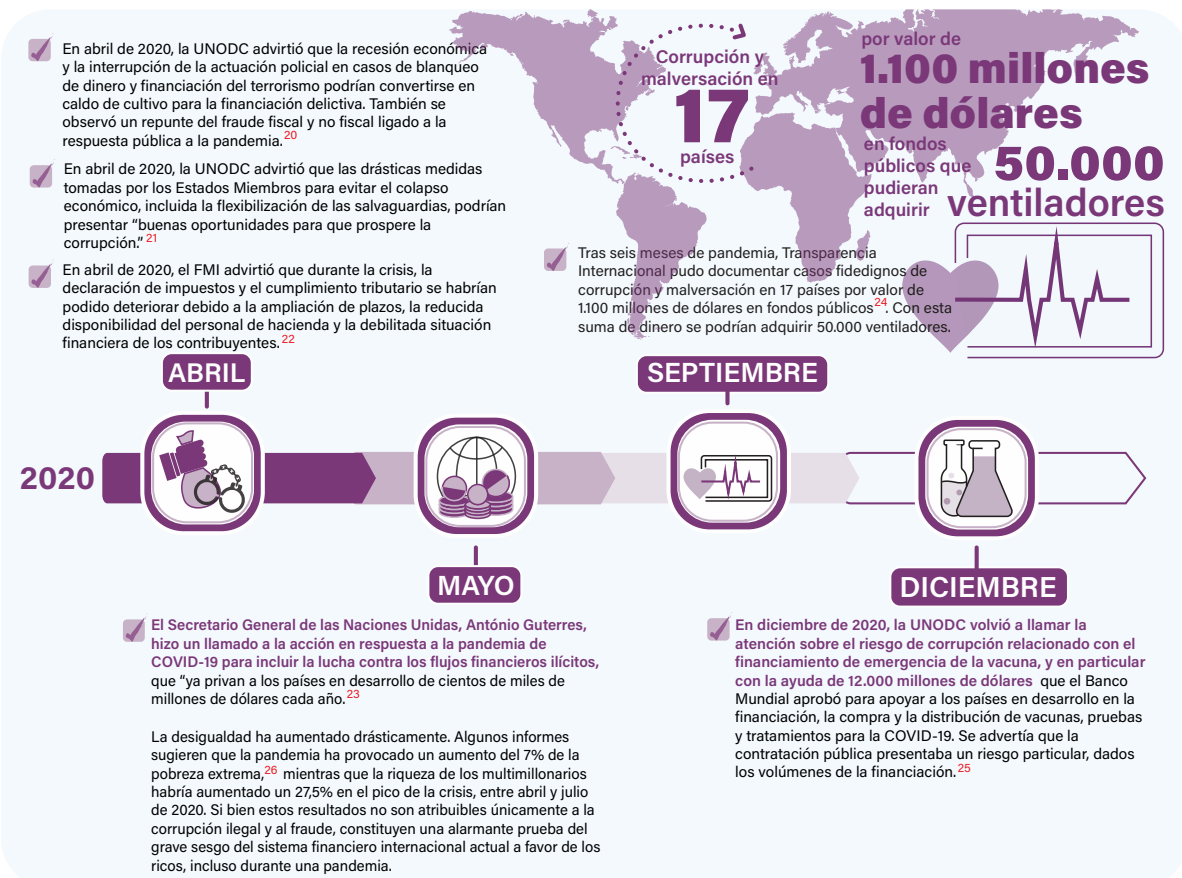
En todos los rincones del mundo, los países han tenido que lidiar con el aumento de las desigualdades y la falta de recursos y de priorización, lo que llevó a que determinados sectores sociales no tuvieran acceso a los fondos suficientes y sufrieran grandes déficits de infraestructura, además de la necesidad generalizada de descarbonizar la generación de energía, el transporte y otras actividades económicas para combatir el cambio climático. El sistema financiero internacional no es el propicio para facilitar la inversión suficiente de recursos en

las finanzas o el desarrollo sostenibles, y al mismo tiempo está plagado de riesgos para la integridad y la estabilidad financieras. Esto contribuyó a que los Estados no pudieran cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, con un impacto especialmente negativo en los derechos económicos, sociales y culturales. Los impactos también presentan una profunda marca de género, con graves implicaciones para avanzar hacia la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

## Renovar el progreso a través de una financiación sólida

La magnitud de estos desafíos es vertiginosa y su abordaje exige una financiación sólida si se quiere seguir avanzando hacia el logro de los ODS. La Agenda de Acción de Addis Abeba sentó unas bases sólidas al proporcionar un marco que ayudaría a financiar la ejecución de la transformadora visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas. Entre las soluciones integrales que se esbozaron destaca la movilización revitalizada de recursos públicos,

### RECUADRO: FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN TIEMPOS DE COVID-19



a nivel internacional y nacional, así como de otras fuentes de financiamiento. Se señaló que la movilización de la financiación internacional era de vital importancia para los países más pobres, con menos recursos a su disposición y unos ya recortados presupuestos. También se buscaba frenar sustancialmente los flujos financieros ilícitos fruto de la evasión y la elusión fiscal y otras prácticas fiscales perniciosas, el lavado de capitales y la corrupción<sup>17</sup>.

Seis años después, ha quedado claro: la falta de financiación no es la única barrera para lograr el cambio transformador que queremos, pero representa un gran obstáculo. La persistencia de flujos financieros ilícitos<sup>18</sup>, desde la delincuencia organizada transnacional hasta el abuso fiscal, sigue entorpeciendo el camino a un futuro verdaderamente inclusivo, estable y equitativo.

En todas partes se pueden detectar transacciones ilícitas, pero su impacto es mucho mayor en los países en desarrollo, donde socavan la prestación de servicios públicos, la inversión productiva, la confianza pública, la integridad de las instituciones y el Estado de derecho entre los países y dentro de sus fronteras. Y para las mujeres y las niñas, los impactos son aún mayores<sup>19</sup>.



El daño ocasionado por este drenaje de recursos es algo más que un daño financiero. Erosiona la confianza tanto en los contratos sociales como en los sistemas de gobernanza internacional, al tiempo que aumenta las desigualdades dentro de los países y entre unos países y otros. Esta sangría financiera también merma la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.

De no acabar con ellos, estos flujos continuarán exacerbando las desigualdades y la inestabilidad al orquestar una transferencia masiva de riqueza de los más pobres a los más ricos. La consiguiente degradación de las capacidades de gobernanza permitirá a los poderosos aprovechar aún más los grises y vacíos del sistema financiero mundial. Y lo que es más, estos flujos financieros ilícitos seguirán desviando unos recursos cruciales para el desarrollo sostenible, incluso en medio de una crisis mundial, cuando los países más los necesitan.

Se ha desarrollado una compleja red de acuerdos, iniciativas, programas, convenciones y tratados, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, para gestionar diferentes aspectos de la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras. Cada uno de estos instrumentos aborda una parte del problema. Pero también hay muchas preguntas en torno a la inclusión, la aplicación y el cumplimiento, especialmente dada la carencia de capacidad de muchas de las jurisdicciones más gravemente afectadas. El descontento prevaleciente con respecto a estos arreglos, incluso antes de que los estragos del COVID-19 destruyeran las finanzas públicas y la confianza en el sistema, es lo que llevó a la convocatoria del Panel FACTI.

Los flujos transfronterizos pasan, a menudo desapercibidos, a través de estructuras financieras que se asemejan a laberintos de una complejidad rocambolesca. A pesar de los rápidos cambios y avances tecnológicos, los países y las personas siguen luchando por abrirse camino o localizar unos recursos que se esconden, a menudo con la ayuda de las nuevas tecnologías, en rincones invisibles del laberinto. Sin embargo, si derribamos los muros de este laberinto a través de una mayor transparencia, podremos detectar a los causantes y, con una mejor arquitectura internacional, hacer que asuman su responsabilidad.

Empero, la transparencia por sí sola no basta. El cambio transformador será realmente posible en el momento en el que todos los países se comprometan a actuar juntos por el bien de la mayor parte de la humanidad, a emprender acciones colectivas para combatir los flujos financieros ilícitos y a comprometerse a través de un pacto para garantizar que los fondos recuperados en el proceso se destinen a la consecución de los ODS.

Para renovar el progreso hacia el logro de nuestras metas y objetivos visionarios, primero debemos efectuar un cambio radical en las reglas y las instituciones —en los mercados, los acuerdos de gobernanza y las economías— que continúan facilitando, incluso incentivando, esta fuga de recursos. Se requiere para ello una acción internacional concertada y coordinada, así como medidas globales dirigidas a los dirigentes políticos, los responsables de la formulación de políticas, la sociedad civil y el sector privado. Reorientar los flujos financieros para promover el desarrollo sostenible requiere un cambio fundamental en la forma en que operamos juntos. Exige un esfuerzo colectivo revitalizado para promover la transparencia de todas las partes; catalizar cambios esenciales y necesarios que ayudarán a los países a financiar los ambiciosos ODS.





## SEGUNDA PARTE: INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN NUEVO ENFOQUE A LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

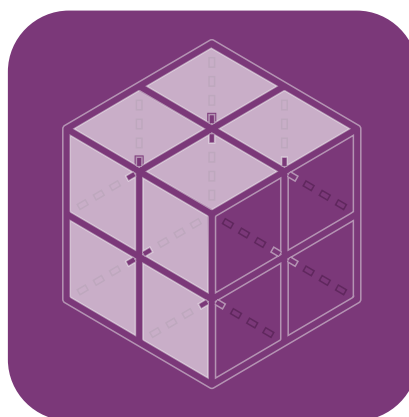
### Cambios en las definiciones de los flujos financieros ilícitos

Esta no es la primera vez que se trata el tema de los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, las discusiones en torno a esta cuestión han tendido a encallar rápidamente, y algunas se han centrado únicamente en actividades ilegales como el soborno y el lavado de dinero, excluyendo la elusión fiscal<sup>27</sup>. Esta línea divisoria explica en parte por qué todavía no existe una definición universal de los flujos financieros ilícitos acordada a nivel intergubernamental.

Desde una perspectiva legal, la elusión fiscal aprovecha los vacíos legales para sacar beneficio, pero dentro de los límites de la legalidad. La evasión fiscal, por el contrario, se define como el incumplimiento de las leyes fiscales. En este contexto, muchos contribuyentes recurren a una “planificación fiscal agresiva”, término que describe los arreglos artificiales diseñados para manipular las leyes fiscales con el fin de lograr resultados que difieren de la intención de la legislatura y que se sitúa en el límite borroso que separa la elusión fiscal de la evasión fiscal<sup>28</sup>. Tanto la planificación fiscal agresiva como la evasión fiscal fomentan la desigualdad, privan a los países de recursos que podrían utilizarse para financiar bienes públicos y merman la confianza en la gobernanza y el contrato social.

El año 2015 fue testigo de la publicación del histórico informe del Panel de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos procedentes de África de la UA/CEPA (el Panel Mbeki)<sup>29</sup>. Este informe aportó varias contribuciones importantes. En primer lugar, definió los flujos financieros ilícitos como

transferencias internacionales de riqueza que son perjudiciales para el desarrollo, definición en la que quedan incluidas la elusión fiscal agresiva y la opacidad financiera. El informe señala con contundencia la necesidad de actuar tanto en los países emisores como en los receptores. En segundo lugar, puso de relieve la especial vulnerabilidad de los países que dependen de las industrias extractivas. Por último, el uso del término por parte de los jefes de Estado y de Gobierno africanos en el escenario mundial favoreció una divulgación más amplia del concepto.



Dos años después, la aceptabilidad de esta definición ampliada se vio reforzada por la inclusión por parte del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo de los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos como uno de los tres componentes de los flujos financieros ilícitos, señalando

que las transacciones intracorporativas podrían constituir un medio para este tipo de actividad ilícita. Los otros dos componentes son los flujos relacionados con la corrupción y los originados en actividades delictivas transnacionales.

Posteriormente, la UNODC y la UNCTAD formularon conjuntamente la primera definición estadística del término para contribuir al desarrollo de los indicadores de los ODS. En octubre de 2020, emitieron un “Marco conceptual para la medición estadística de flujos financieros ilícitos”, que los definía como “flujos financieros de origen, transferencia o uso ilícito, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan las fronteras nacionales”<sup>30</sup>. Su publicación también hizo referencia explícita a la elusión fiscal como componente de los flujos financieros ilícitos. Y, lo

que es más importante, mostró que era posible valorar estos flujos, aparentemente ocultos<sup>31</sup>.

## La aportación del Panel FACTI: la integridad financiera para el desarrollo sostenible

El Panel FACTI retoma los resultados de todas estas iniciativas previas para ir un paso más allá. Al igual que el marco analítico del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre flujos financieros ilícitos, incluye tanto los flujos financieros ilegales como otras estrategias de planificación fiscal legales, pero agresivas, utilizadas por las empresas ricas y transnacionales<sup>32</sup>. También reconoce que algunas salidas de capital desde países en desarrollo son indicios del enriquecimiento corrupto de las élites políticas y económicas, aunque no hayan sido procesadas.

El presente informe reconoce la definición estadística de la UNODC/UNCTAD, la cual proporciona una forma de medir esos flujos, además de haber sido respaldada por la Comisión de Estadística y ser aceptable para todos los países. Al igual que el Panel de Alto Nivel de UA/CEPA, enfatiza que los flujos financieros ilícitos representan un gran impedimento para el desarrollo de los países y que se requieren acciones integradas nacionales, regionales e internacionales para eliminarlos. Además, el Panel FACTI vincula el análisis de tales flujos a un propósito explícito. El planteamiento es el siguiente: podemos definirlos; podemos ubicarlos en su contexto de desarrollo específico; podemos llamar la atención sobre ellos; y, con los recursos y la experiencia técnica suficientes, podemos incluso medirlos. Ahora, ha llegado el momento de detener estos flujos y redirigirlos hacia la financiación de la aplicación de la Agenda 2030 y el logro de los ODS.

Sin embargo, el enfoque estadístico y analítico de la UNODC/UNCTAD con respecto a los flujos financieros ilícitos plantea un inconveniente fundamental y es que analiza dichos flujos de forma desglosada por canales y fuentes. Esto significa que cada tipo de flujo se mide de forma independiente, una metodología apropiada para el trabajo cuantitativo pero que puede

generar respuestas de política desconectadas unas de otras. La falta de una perspectiva sistémica unificada es limitante, especialmente desde una perspectiva de desarrollo, por el hecho de que el diseño actual de los sistemas financieros contribuye a la superposición de escollos en diferentes puntos del sistema. La compartimentación de las políticas merman la capacidad para concentrar la voluntad política e impulsar cambios coherentes en las políticas. En muchos casos, esto genera importantes vacíos y redundancias en los mecanismos previstos para combatir los flujos financieros ilícitos.

Para el Panel, la problemática actual radica justamente en que es el resultado de un sistema diseñado para funcionar como lo hace, facilitando el camino para que los poderosos acumulen recursos, al tiempo que obstaculiza las reformas y frustra las iniciativas que buscan mejorar la transparencia y la responsabilidad. Si algo caracteriza a toda esta maraña de flujos financieros ilícitos es la coyuntura que en un inicio posibilitó su existencia, a saber, una persistente ausencia de integridad financiera. La corrupción, por ejemplo, se apoya en un arraigado entramado de estructuras de poder, relaciones sociales y normas sociales. Las vulnerabilidades de los sistemas de control se suman a ciertos incentivos para el delito generando sistemas que consolidan la corrupción. De manera similar, las prácticas tributarias fraudulentas surgen de unos sistemas fiscales caracterizados por la fragilidad de los contratos sociales, unos incentivos que desvían a los contribuyentes (tanto corporativos como particulares) de los objetivos de la sociedad y unos sistemas políticos vulnerables frente al acaparamiento por parte de poderosos grupos de interés.

En otras palabras, los flujos financieros ilícitos son un problema sistémico y, como tal, requieren una solución sistémica. Es por ello que el Panel aboga por tratar este asunto desde un enfoque "ecosistémico integral". Tal enfoque debe basarse en valores, políticas e instituciones impulsados por un objetivo unificado: fomentar un sistema enraizado en la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

El Panel FACTI define la "integridad financiera para el desarrollo sostenible" como todas las



actividades económicas y financieras que se llevan a cabo de acuerdo con el contenido y el espíritu de las reglas y normas financieras legítimas, que deben ser totalmente compatibles y contribuir al desarrollo sostenible. Entre las reglas y normas financieras figuran políticas, normativas y leyes relacionadas con los impuestos, la gestión financiera pública, el lavado de dinero y la corrupción. Lograr la integridad financiera para el desarrollo sostenible requiere de una mayor transparencia, instituciones más sólidas, una mayor responsabilidad y cooperación a nivel nacional, regional y mundial, en un escenario en el que todas las personas contribuyan a la integridad financiera en todos los aspectos de sus vidas.

Nuestro enfoque apunta a los factores sistémicos que posibilitan que los flujos ilícitos atraviesen los sistemas financieros y sostiene que revertir la fuga de capitales no es un fin en sí mismo. Afirma que la movilización de recursos públicos para abordar los flujos ilícitos puede y debe utilizarse para lograr todos los ODS. De hecho, tomar medidas para fortalecer la integridad financiera contribuiría directamente a la realización del ODS 16, que llama a promover sociedades justas, pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, a garantizar el acceso a la justicia para todos y a crear instituciones efectivas, responsables e incluyentes. La cooperación internacional y el aumento de recursos también son objetivos explícitos del ODS 17.

## Fortalecimiento de la integridad financiera: la escala de los recursos que podemos obtener

La escala de los recursos que el planeta puede obtener mediante la creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible es enorme. Se calcula que hasta el 10 por ciento del PIB mundial podría estar concentrado en activos financieros extraterritoriales<sup>33</sup> y que 7 billones de dólares de riqueza privada en el mundo estarían canalizados a través de jurisdicciones opacas y paraísos fiscales<sup>34</sup>. Según algunas estimaciones y teniendo en cuenta solo un subtipo de flujos financieros ilícitos —la transferencia de ganancias corporativas o la búsqueda de jurisdicciones libres de impuestos por parte de corporaciones multinacionales—, tales prácticas cuestan a

los países de origen entre 500.000 y 650.000 millones de dólares por año<sup>35/36</sup>. En cuanto a los flujos ilegales, hasta el 2,7 por ciento del PIB mundial es blanqueado por delincuentes<sup>37</sup>. En cuanto a las cifras del soborno de todo tipo, se calcula que ascenderían a entre 1,5 y 2 billones de dólares al año en todo el mundo<sup>38</sup>. Si bien estas transacciones opacas se dan en todos los países, su impacto es mucho mayor en los países en desarrollo.

La escala de estos recursos es ininteligible para el común de la ciudadanía de estos países, que es a quien más beneficiaría su recuperación a través de la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Pero la integridad financiera es importante para todas las naciones.

Los flujos financieros ilícitos representan un doble robo: se trata de una apropiación de los fondos que priva, a su vez, a miles de millones de personas de un futuro mejor. La adopción de medidas para recuperar los flujos de salida ocultos podría reducir las desigualdades en todas partes<sup>39</sup>, mejorando el bienestar de las personas, así como los resultados socioeconómicos y de salud<sup>40</sup>. Podría facilitar a los países en desarrollo la posibilidad de brindar a su ciudadanía unos servicios sociales básicos, como agua, saneamiento, electricidad, atención médica y vivienda adecuados. La ciudadanía de a pie de los países desarrollados también se beneficiará. Los fondos que se escapan de las arcas de sus países se pueden utilizar, por ejemplo, para reforzar los planes de vivienda, financiar mejores programas de protección social para comunidades vulnerables y fortalecer la infraestructura de su red de energía renovable. En septiembre de 2020, la UNCTAD argumentó que frenando los flujos financieros ilícitos en África se podría reducir a la mitad el déficit de financiación anual del continente, que ronda los 200.000 millones de dólares<sup>41</sup>.

Por supuesto, la eliminación de las jurisdicciones extraterritoriales y secretas no contribuiría automáticamente a lograr los ODS. Los Estados Miembros tendrían que esforzarse por obtener ingresos fiscales adicionales, gran parte de los cuales tenderían a fluir hacia países que ya son ricos. Alcanzar los ODS requerirá tanto el despliegue efectivo de estos recursos como el tratamiento de las otras limitaciones presentes en la agenda de financiación para el desarrollo.

## RECUADRO: SALIR DEL LABERINTO OFFSHORE: DE QUÉ MANERA LOS PAÍSES PODRÍAN UTILIZAR LOS RECURSOS RECUPERADOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE\*

La medición y el rastreo de los flujos financieros ilícitos es algo extremadamente difícil, ya que por su propia naturaleza no quedan registros transparentes o sistemáticos. A pesar de las mejoras en las técnicas de estimación y de haberse acordado una metodología estadística, no hay herramienta o proceso en la actualidad que pueda por sí sola establecer una medición integral eficaz de los flujos financieros ilícitos a nivel mundial o nacional.

Algunos métodos se están utilizando, no obstante, para intentar estimar el alcance del problema. El Panel considera que tales estimaciones constituyen indicadores útiles acerca de la magnitud más que pruebas precisas para definir acciones concretas.\*

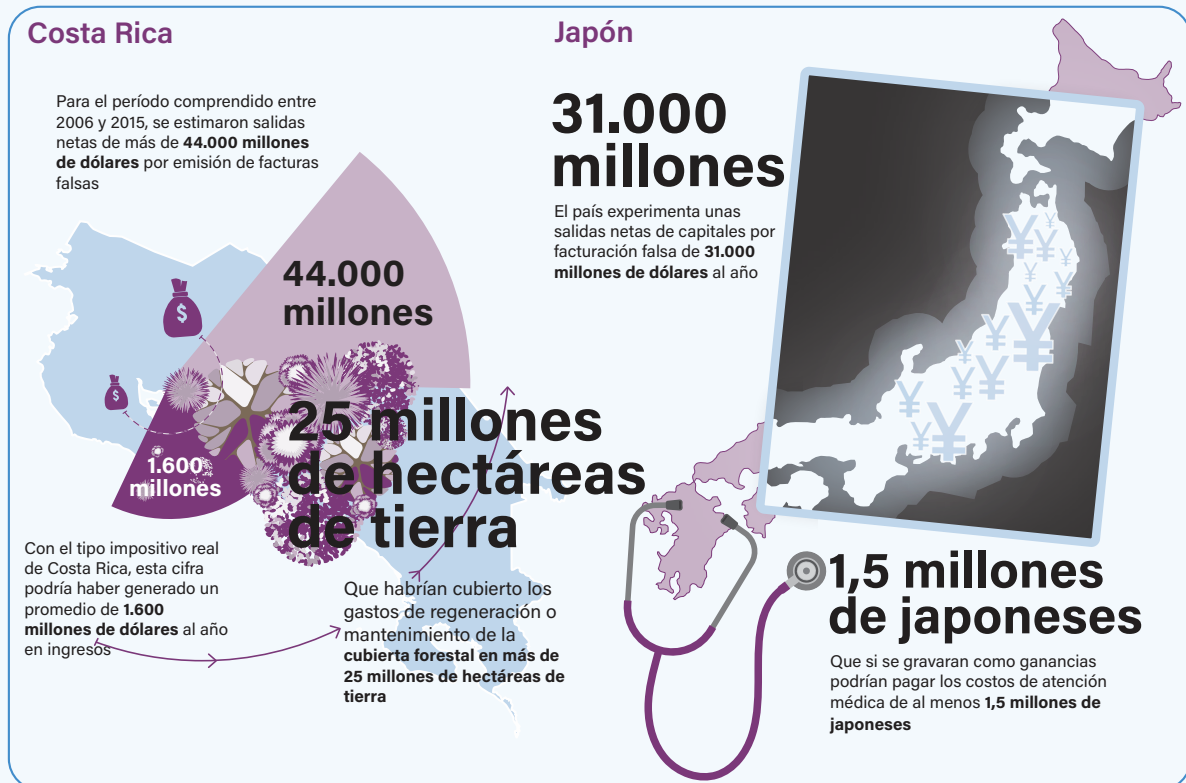
## CORRUPCIÓN:

Se calcula que, por sí sola, la cifra anual de sobornos se situaría entre 1.500 y 2.000 millones de dólares, si bien esta estimación es meramente especulativa, puesto que es difícil encontrar estimaciones nacionales fidedignas. Algunos casos históricos de gran corrupción demuestran que la magnitud de las pérdidas puede alcanzar decenas de miles de millones. Sin embargo, el costo de la corrupción expresado a través de cantidades estimadas de sobornos no refleja el costo mucho mayor que tiene para la sociedad. Un soborno de 1 millón de dólares puede generar fácilmente daños por valor de 100 millones, en la forma de costos adicionales y malas decisiones de inversión.



## EMISIÓN DE FACTURAS FALSAS:

Las estimaciones relativas a la emisión de facturas falsas han sido un indicador muy utilizado para calibrar la magnitud del problema, en particular porque los datos comerciales son de fácil acceso. Los cálculos efectuados por las comisiones regionales de las Naciones Unidas revelan discordancias comerciales que ascienden a decenas o cientos de miles de millones de dólares en la escala regional.



## ELUSIÓN Y EVASIÓN FISCAL:

Según las estimaciones disponibles, la pérdida global para los Gobiernos debida al traslado de beneficios por parte de empresas multinacionales podría rondar los 500.000 o 600.000 millones de dólares al año. Esta estimación de las pérdidas fiscales por traslado de beneficios se basa en un cálculo de las desviaciones de los beneficios corporativos declarados con respecto a los indicadores de la actividad económica real, tratándose de una estimación aproximada, indicativa de la cantidad de ingresos que las corporaciones niegan a los Gobiernos. Las estimaciones nacionales combinan el impacto que la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, así como la tenencia de riqueza offshore no declarada ejercen sobre los ingresos. Estos datos están extraídos del informe *El Estado de la Justicia Fiscal 2020* <sup>42</sup>.

### Tailandia

Se cree que el país pierde 1.100 millones de dólares anuales por fraude fiscal. Con esta cantidad, podría ampliar su programa de bienestar social, proporcionando 100 dólares adicionales al año a sus 12 millones de beneficiarios.



### Canadá

Su pérdida fiscal anual, estimada en 5.700 millones de dólares podría permitir a las autoridades federales financiar la ampliación de la **red de transporte público sostenible** en un promedio de **14 kilómetros anuales** en la ciudad más cara del país, Toronto.

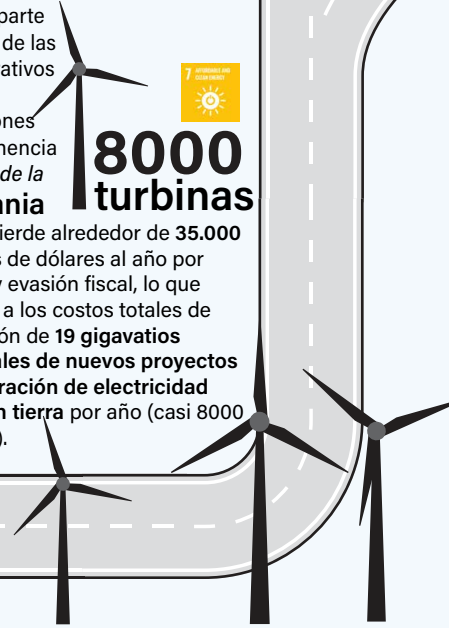
**14km** red de transporte público sostenible



### Alemania

El país pierde alrededor de **35.000 millones** de dólares al año por elusión y evasión fiscal, lo que equivale a los costos totales de instalación de **19 gigavattios adicionales de nuevos proyectos de generación de electricidad eólica** en tierra por año (casi 8000 turbinas).

**8000** turbinas



**seguridad social para las personas mayores de 60 años de 4 a 13 millones de personas**



### Bangladesh

Las pérdidas anuales estimadas por elusión y evasión fiscal permitirían al país ampliar su red de seguridad social para las personas mayores de 60 años, pasando de 4 a 13 millones de personas, y aumentar las transferencias de efectivo a **58 dólares al mes**, en lugar de 6.



**3.500** nuevas escuelas o **6 millones** tratamiento preventivo o antirretroviral del VIH

### Sudáfrica

Se calcula que el país pierde más de **3.000 millones** de dólares por la evasión y elusión fiscal, suma que se podría utilizar para construir **3.500 nuevas escuelas** o pagar el tratamiento preventivo o antirretroviral del VIH de más de **6 millones de personas adicionales**.



### India

Las pérdidas estimadas por evasión y elusión fiscal podrían cubrir los tratamientos hospitalarios de **55 millones de pacientes de bajos ingresos** cada año.



**55 millones** pacientes de bajos ingresos



### Líbano

Se calcula que la pérdida anual de ingresos fiscales por la evasión y elusión asciende a **5.000 millones** de dólares (10% del PIB en 2019), más del doble del costo anual total de la cobertura médica de todos los residentes libaneses.



**200%** cobertura médica

**6.500** pozos



### Gambia

Las pérdidas anuales de cerca de **200 millones** de dólares debidas al fraude fiscal, podrían sufragar la instalación de alrededor de **6.500 pozos** para la población que carece de acceso a agua potable.



**38.000** aulas



### Chad

La pérdida anual de ingresos fiscales, de **343 millones** de dólares, permitiría construir **38.000 aulas** para menores que no asisten a la escuela.



la renovación, expansión o terminación de viviendas para **8 millones** de familias de bajos ingresos



### Brasil

Se estima que su pérdida anual de ingresos fiscales roza los **15.000 millones** de dólares, cantidad que le permitiría costear la renovación, expansión o terminación de viviendas para **8 millones de familias de bajos ingresos**.

*\* Países seleccionados para ilustrar los impactos en diferentes regiones, tamaños y tipos de economías. Las cifras se basan en los datos disponibles, que deben considerarse como órdenes de magnitud y no como estimaciones precisas.*



## Un pacto mundial sobre fomento de la integridad financiera para el desarrollo sostenible

Hace más de cinco años, el Panel de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos procedentes de África exhortó al mundo a “monitorear, detener y recuperar” estos flujos. El Panel FACTI agregaría una exhortación más: “y utilizarlos para financiar los ODS”. Lo que propone el Panel es un Pacto Mundial de Integridad Financiera para el Desarrollo Sostenible: un pacto a través del cual todos los países acuerdan tomar medidas integrales que permitan fomentar y fortalecer la integridad financiera para el desarrollo sostenible, y se comprometen a utilizar los ingresos liberados por este medio para mejorar la inversión en los ODS.

Este Pacto Mundial de Integridad Financiera para el Desarrollo Sostenible es especialmente convincente si se yuxtaponen la magnitud del posible beneficio de crear integridad financiera para el desarrollo sostenible con la brecha de financiamiento para los ODS. Si estos fondos se emplean juiciosamente, pueden llenar un enorme vacío. Los recursos, en lugar de desaparecer en laberintos extraterritoriales, podrían utilizarse en beneficio de las personas y los lugares desde los que se generaron. Ahora bien, tomando como base sus planes de desarrollo, los Gobiernos deberían comprometerse a utilizar el dinero recuperado a raíz de las intervenciones contra los flujos ilícitos para realizar inversiones adicionales hacia el logro de los ODS.

No se trata en este momento de adoptar un enfoque de mínimo común denominador, el nivel de ambición tiene que estar en consonancia con el de la Agenda 2030. Es el momento de actuar todos juntos y en solidaridad unos con otros para cumplir con nuestros actuales compromisos nacionales e internacionales, y asumir otros nuevos compromisos. Un mundo mejor está nuestro alcance, como también lo están los recursos para financiarlo.









## TERCERA PARTE: EL CAMINO A SEGUIR: CONSTRUYENDO JUNTOS UN FUTURO MEJOR

La integridad financiera para el desarrollo sostenible solo puede fomentarse y lograrse si la comunidad internacional pone en marcha los cambios sistémicos necesarios para crear un ecosistema integral basado en valores, políticas e instituciones con un objetivo unificado.

Los valores se refieren a las ideas contenidas en la definición de integridad financiera para el desarrollo sostenible, que se presentaron en la segunda parte de este informe. La aceptación de estos valores por parte de Estados, empresas, sociedad civil y otras partes debe complementarse con las correspondientes políticas e instituciones. Las actuales políticas presentan vacíos<sup>43</sup>, mientras que los organismos internacionales existentes carecen de un alcance lo suficientemente amplio, no siendo la integridad financiera para el desarrollo sostenible su propósito principal. El mundo necesita una coordinación concertada para mejorar la formulación de políticas y el funcionamiento de las instituciones. Las recomendaciones proponen una serie de reformas que, en conjunto, pueden ayudar a superar estos desafíos sistémicos. No obstante, sin acciones multifacéticas concretas, la integridad financiera para el desarrollo sostenible corre el riesgo de quedarse en buenos deseos.

Las recomendaciones son ambiciosas, pero los desafíos son grandes y sistémicos. El orden en que se presentan las recomendaciones no refleja un orden de prioridades, sino que describen la amplitud del espectro de las problemáticas a tratar. Aplicando estas recomendaciones, los Estados Miembros de las Naciones Unidas pueden mejorar la gobernanza y recuperar o preservar grandes volúmenes de recursos. El objetivo es modificar la estructura y el funcionamiento de la economía mundial, de modo que esta sea coherente con una mayor integridad financiera para el desarrollo

sostenible. La comunidad internacional puede así tener acceso a los recursos que le permitirán completar los billones de dólares necesarios para financiar la Agenda 2030. También puede fortalecer el contrato social y ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

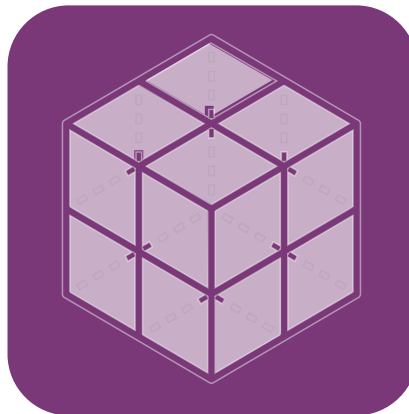
En la siguiente sección, el Panel propone cuatro valores —responsabilidad, transparencia, legitimidad y equidad— que deberían formar la base del enfoque de integridad financiera para

el desarrollo sostenible. Estos valores son aplicables a todas las partes y pueden guiar la relación entre el sistema financiero y las personas, además de incorporarse en un conjunto coherente de principios respaldados por los Estados Miembros. Los principios por sí solos, como todo derecho indicativo, no garantizan la integridad financiera para

el desarrollo sostenible, por lo que deben ser implementados a través de políticas y supervisados por las instituciones correspondientes. En última instancia, pueden servir como base para el derecho imperativo, algo que en general exige mucho más tiempo para llegar a un acuerdo.

### Valores que subyacen a la integridad financiera para el desarrollo sostenible

Se recomienda un enfoque basado en valores para asegurar la amplitud y el dinamismo del alcance a lo largo del tiempo. Si aspira a combatir los flujos financieros ilícitos con miras a cimentar la integridad financiera para el desarrollo sostenible, la comunidad internacional debe reformar, rediseñar y revitalizar la arquitectura global de acuerdo con los cuatro valores indicados anteriormente.



En primer lugar, la **responsabilidad** es un componente esencial de la integridad financiera, siendo todas las personas iguales ante la ley y responsables de sus actos.

En segundo lugar, el establecimiento de un ecosistema mundial **legítimo** de leyes, normas, estándares e instituciones mejoraría la coherencia de los instrumentos con los principios y normas de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los instrumentos fundamentales de derechos humanos.

En tercer lugar, la **transparencia** es esencial para crear un ecosistema que pueda ayudar a identificar los laberintos de impenetrables estructuras opacas que los delincuentes y los evasores de impuestos utilizan para beneficio personal.

Finalmente, este ecosistema debe ser **equitativo** para todos los involucrados, y cada persona o entidad también debe contribuir al sistema de manera equitativa.

## RESPONSABILIDAD

A través del lavado de dinero en todo el mundo, la corrupción y el abuso fiscal no tienen fronteras. Las medidas para fortalecer la responsabilidad deben incentivar el cumplimiento no solo de la letra de la ley, sino también de su espíritu. Una demostrable falta de confianza entre distintas jurisdicciones se interpone en el procesamiento de numerosos casos de soborno y corrupción. Esto ha hecho que sea más complicado exigir que cada persona asuma su responsabilidad. Todos los Estados Miembros de la ONU tienen la responsabilidad de combatir las irregularidades y garantizar que no haya zonas sin ley tanto para los perpetradores como para los facilitadores, así como que se proporcionen y apliquen sanciones sólidas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) ya contienen en sí muchas disposiciones relevantes al respecto, pero su aplicación no es efectiva, especialmente en lo que respecta a las disposiciones no

obligatorias. La aplicación de estas medidas de responsabilidad exige a los Estados el respeto tanto de las disposiciones que son obligatorias, por ejemplo, la penalización del soborno, como de las que son objeto de deliberación, por ejemplo, la penalización del tráfico de influencias y los intentos de corrupción. Por otro lado, la medición del éxito de la aplicación no es algo sencillo, el número de procesamientos relacionados con la corrupción en una jurisdicción no necesariamente guarda correspondencia con el número de casos de corrupción.

De no respetarse el espíritu de las medidas de la UNCAC, además de su letra, las iniciativas de responsabilidad serán inevitablemente insuficientes. Por ejemplo, los Gobiernos deberían tipificar como delito el pago de sobornos por parte de sus propias empresas y ciudadanos,

independientemente de dónde se paguen, además de intervenir para restringir las actividades económicas y financieras en sus propias jurisdicciones de funcionarios extranjeros que demuestren ser corruptos. De forma similar, los intentos de corrupción también deben ser criminalizados. La combinación de criminalización y la aplicación de la ley reviste una especial importancia en

todas aquellas jurisdicciones que sirven como base de operaciones para las corporaciones multinacionales.

### » Mejorar la responsabilidad pasa por mejorar la aplicación efectiva de la UNCAC.

Las fuerzas del orden y el poder judicial deben poder operar con independencia y disponer de los recursos suficientes. Se debe contar con salvaguardias que garanticen que no existan influencias indebidas, ni siquiera de orden político, en las decisiones de ejecución de la ley.

Los regímenes corruptos pueden obstaculizar la aplicación de la ley y debilitar los marcos legales nacionales de muchas maneras, por ejemplo, atacando la independencia del poder judicial y los jueces; desviando procesamientos; paralizando o subvirtiendo a los trabajadores y las entidades anticorrupción independientes; acosando



a los denunciantes; o clausurando medios independientes.

No basta con mejorar la transparencia y el intercambio de información. En muchos países, los pormenores de muchos casos graves de corrupción son de conocimiento público, sin embargo, este conocimiento no se traduce en responsabilidad. Mientras los Gobiernos y las investigaciones sigan controlados o saboteados por personas poderosas y corruptas, la impunidad está garantizada. Ha llegado el momento de que la comunidad internacional le niegue el refugio seguro a los grandes corruptores y sus ganancias ilícitas.

» **El acaparamiento de las instituciones gubernamentales por regímenes corruptos deja vía libre a la corrupción a gran escala.**

» **Sin embargo, saberlo no se traduce en una responsabilidad.**

Los casos de corrupción transfronteriza exigen que todas las jurisdicciones involucradas establezcan entre sí los más amplios canales de ayuda y cooperación. Se puede incluso considerar la creación de órganos conjuntos de investigación con miras a lograr que todas las partes asuman su responsabilidad. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios a la investigación y la aplicación de la ley en todos los países, así como a la construcción de confianza entre los funcionarios de los diferentes Gobiernos que deberán trabajar juntos para investigar y procesar los delitos.

Los obstáculos para la ejecución de las resoluciones judiciales extranjeras por delitos de corrupción son todavía numerosos. En los casos en los que no sea posible una plena cooperación internacional con el país de origen, las jurisdicciones que acogen a quienes cometen delitos o blanquean el producto del delito deben tomar medidas autónomas y proactivas para acabar con la impunidad de los criminales y no servir de refugio para sus ganancias fraudulentas. Incluso en el caso de que los perpetradores de los delitos puedan encontrar un lugar seguro en su país de origen, el lavado del dinero fruto de sus actividades debe ser objeto de persecución en el extranjero.

» **Los casos de corrupción transfronteriza adolecen de falta de transparencia y proactividad en el intercambio de información.**

Otro de los desafíos ligados a la responsabilidad en casos de corrupción transfronteriza que merece especial atención tiene que ver con los acuerdos extrajudiciales. Estos acuerdos legales con los infractores son cada vez más recurrentes en la resolución de casos de soborno en el extranjero. Los acuerdos extrajudiciales suelen ser una forma rentable de resolver casos de corrupción complejos y obtener acuerdos monetarios cuantiosos. En los últimos años, son cada vez más las jurisdicciones, tanto en países de derecho consuetudinario como de derecho civil, que han ido introduciendo mecanismos legales de resolución extrajudicial para tratar los casos de soborno en el extranjero. Si bien la mayor aplicación de la ley en casos de soborno en el extranjero constituye un avance positivo, el uso de acuerdos plantea desafíos a la responsabilidad y, en última instancia, a la disuasión eficaz de la actividad delictiva.

Sin embargo, tales acuerdos podrían sancionar de manera insuficiente un aspecto de la transacción corrupta, mientras que el perpetrador de la transacción queda libre porque su Gobierno no cuenta con la información o el interés suficientes para su procesamiento. Los sobornos en el extranjero tienen dos vertientes, y es importante no pensar que un caso está resuelto una vez que se ha tratado el lado de la oferta de la transacción, es decir, la parte que propone o proporciona el soborno.

En algunos acuerdos extrajudiciales, la cooperación internacional con los países que están del lado de la demanda es escasa. El resultado es que los países del lado de la oferta acumulan multas y devolución de beneficios, mientras que los países afectados quedan fuera de la negociación. El bajo nivel de cooperación con las autoridades del lado de la demanda también dificulta el procesamiento de quienes pagan de sobornos. Estos acuerdos extrajudiciales pueden, de hecho, convertirse en una suerte de protección para los funcionarios corruptos.



Además, el sistema actual sigue extremadamente fragmentado, con importantes vacíos relativos a la forma en que algunos países utilizan los acuerdos extrajudiciales. Uno de los mayores desafíos en este sentido es la falta de salvaguardias apropiadas para garantizar que estos acuerdos respondan a los intereses de la justicia y evitar que se conviertan en instrumentos para la impunidad de los autores de hechos ilícitos. Por otra parte, es habitual que los incentivos para el procesamiento de tales casos sea insuficiente, lo cual plantea el riesgo de que este tipo de acuerdos se conviertan en parte del modelo comercial de las empresas multinacionales, creando así marcos de actuación desiguales para las empresas más pequeñas. Además, la conclusión de muchos de estos acuerdos está rodeada de grandes niveles de opacidad.

- » **Los desafíos planteados por los acuerdos extrajudiciales de sobornos en el extranjero provienen principalmente de la falta de salvaguardas.**
- » **Las sanciones impuestas por acuerdos extrajudiciales en caso de soborno no tienen el poder disuasorio suficiente para desincentivar este tipo de delitos.**

Además, es importante aceptar que no todo puede dejarse en manos del Estado y sus fuerzas del orden. Los impuestos constituyen una de las formas en que las empresas contribuyen a las sociedades, de cuya infraestructura jurídica y financiera dependen para la ejecución ordenada de sus actividades. Los enfoques de planificación fiscal agresiva socavan la eficacia de los sistemas fiscales. Las empresas deben incorporar el modelo de responsabilidad en sus operaciones internas. El liderazgo positivo de alto nivel es esencial para establecer una cultura de responsabilidad e integridad; inculcar el concepto de que el pago de impuestos corporativos es parte del contrato social; y respetar la letra y el espíritu de la ley en todos los aspectos. Sin embargo, también es importante establecer incentivos para que, desde la gerencia, se asuma la responsabilidad de los delitos y abusos cometidos bajo su égida.

- » **El sector privado tiene que fomentar una cultura de integridad más sólida para que las empresas cumplan con la letra y el espíritu de todas las leyes.**

## RECOMENDACIÓN 1A: TODOS LOS PAÍSES DEBEN PROMULGAR LEYES QUE PROPORCIONEN EL MAYOR ESPECTRO POSIBLE DE HERRAMIENTAS LEGALES PARA PERSEGUIR LOS DELITOS FINANCIEROS TRANSFRONTERIZOS.

Los países deben mejorar las acciones de aplicación de la ley contra los autores de hechos ilícitos. Se necesita un amplio conjunto de herramientas para la aplicación de la ley que permitan prevenir la impunidad en los delitos de corrupción y otros delitos financieros. Algunas de las herramientas especiales a este fin son las leyes sobre enriquecimiento ilícito, los sistemas de decomiso sin condena, los límites razonables a la inmunidad y la tipificación de un amplio abanico de delitos de lavado de dinero. La creación de unidades específicas con mandatos y estrategias adecuados puede contribuir a la persecución de los delitos financieros transfronterizos. Estas herramientas y estrategias son de especial importancia en aquellas situaciones en las que los países de origen tienen una capacidad limitada, son escenario de corrupción endémica, experimentan conflictos o una transición de poder que abren la puerta al riesgo de corrupción.

## RECOMENDACIÓN 1B: LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DEBE ELABORAR Y ACORDAR NORMAS INTERNACIONALES COMUNES PARA LOS ARREGLOS EN CASOS DE CORRUPCIÓN TRANSFRONTERIZA.

Los arreglos extrajudiciales deben servir tanto a los intereses de la justicia como a la lucha mundial contra el soborno. Pueden ayudar a garantizar que los funcionarios públicos sean procesados por su participación en actos de corrupción y abuso financiero. Las normas internacionales sobre el uso de acuerdos extrajudiciales deben incluir salvaguardias sólidas, sanciones suficientes para ejercer un efecto disuasorio, así como transparencia, intercambio de información e indemnización a las víctimas.

Las sanciones monetarias deben ser sustanciales y combinarse con otras medidas, como reformas en la contratación empresarial y las prácticas de inversión extranjera directa (IED), además del seguimiento continuo y la protección de los denunciantes. Las corporaciones implicadas deben estar al tanto de que en el futuro este tipo de hechos estarán sujetos a mayor supervisión.

### RECOMENDACIÓN 1C: LAS EMPRESAS DEBEN RESPONSABILIZAR A TODO EL PERSONAL, INCLUIDOS LOS PUESTOS EJECUTIVOS Y DE DIRECCIÓN, QUE FOMENTE O TOLERE LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN NOMBRE DE SUS EMPRESAS.

Las empresas deben desempeñar una función protagónica en este sentido. Las juntas directivas y de gestión deben ejercer una mayor supervisión, especialmente en las instituciones financieras y los proveedores de servicios profesionales, de modo que los salarios, las prestaciones y el propio puesto de trabajo estén condicionados a los resultados de integridad financiera. Los inversores también deben adoptar el principio de integridad financiera para el desarrollo sostenible y tener unas expectativas claras con respecto a las empresas en las que invierten. Esto implica que, en sus decisiones de inversión, las empresas deben asegurar un cumplimiento cabal de las exigencias tributarias, las políticas anticorrupción y demás normativas y elementos de gobernanza. Para incentivar aún más a las empresas, los países también pueden pedir cuentas a las empresas por no evitar el soborno o por no pagar los impuestos adeudados. Las normas globales dirigidas a las juntas directivas y la gerencia serán de gran ayuda (véase la recomendación 5). Todos los tipos de entidades legales deben respetar los estándares éticos más elevados.



### LEGITIMIDAD

La falta de integridad financiera, por su naturaleza y por la magnitud de las pérdidas que genera, representa un desafío de alcance mundial. Las consecuencias son devastadoras para todas las naciones del mundo. Se torna pues imprescindible escuchar y comprometer a todas las partes en la toma de decisiones. Se debe prestar especial atención a las voces de los países en desarrollo, que son los más afectados. La falta de universalidad en la formulación de normas es una deficiencia importante que socava la legitimidad y que exige ser debidamente subsanada. Todos los países deben tener voz en la formulación de las normas internacionales si se quiere asegurar que estas normas reflejen la diversidad de necesidades y contextos existente. Ajustar las normas no significa diluirlas; el Panel apoya la aplicación de normas de alto nivel con el fin de crear integridad financiera para el desarrollo sostenible, y alienta a todos los países a cumplir tales normas. La igualdad de trato de todos los países, basada en normas mutuamente acordadas, es la base de un multilateralismo legítimo.

Los países de la OCDE influyeron en la forma y el contenido de los fundamentos de las normas fiscales internacionales en su formulación inicial, hace ahora un siglo. En aquel entonces, eran muchos los países en desarrollo que todavía no habían obtenido su independencia. Fruto de esta situación, muchos países recién independizados heredaron acuerdos fiscales bilaterales de la era colonial y solo pudieron empezar a renegociar sus propias redes de tratados a partir de finales de la década de 1960. Las Naciones Unidas surgieron casi de inmediato como un foro de debate sobre las deficiencias de las normas internacionales en lo tocante a las necesidades de los países en desarrollo<sup>44</sup>.

Sin embargo, la prevalencia de las normas existentes supuso un importante desafío para los países en desarrollo en su intento de crear un enfoque distintivo que se adaptara mejor a sus necesidades. Son numerosos los países de bajos

ingresos que todavía no participan de manera efectiva en los foros internacionales en los que se formulan las normas tributarias mundiales. Aquellos que sí participan se enfrentan a una triple desventaja en las negociaciones: 1) el punto de partida para cualquier discusión es un conjunto de normas tributarias establecidas en gran parte sin su participación; 2) los Gobiernos del G20 y de la OCDE siguen dominando la preparación de la agenda del sistema, y 3) las disparidades de capacidad limitan sus posibilidades para aprovechar al máximo las oportunidades de negociación.

» **El entorno institucional está dominado por foros voluntarios y acuerdos fiscales bilaterales con desequilibrios en distintos aspectos.**

La legitimidad es un elemento fundamental cuando existen listas negras y otras medidas coercitivas que imponen sanciones a los países por no cumplir con las normas y reglas. La comunidad internacional debe garantizar que las normas internacionales gocen de los más altos niveles de legitimidad, proporcionando igualdad de condiciones en un proceso de negociación que tenga participación universal. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) es uno de esos instrumentos. Goza de un amplio apoyo, ya que se negoció a través de un organismo universal e inclusivo. La comunidad internacional debe ahora incluir en esos instrumentos otros aspectos de la integridad financiera mediante un proceso igualmente inclusivo.

La legitimidad no atañe únicamente al ámbito de los Estados, sino también a la medida en que la ciudadanía mundial considera que las reglas y normas son legítimas. Esto se puede lograr vinculando la integridad financiera para el desarrollo sostenible con el disfrute de los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, lo cual exigirá financiamiento para garantizar los correspondientes bienes y servicios públicos. Si los instrumentos de integridad financiera son coherentes con los principios de derechos humanos, incluida la igualdad de género, se puede garantizar su legitimidad ante los ojos de las personas.

» **La formulación de normas tributarias adolece de deficiencias institucionales, incluido el hecho de que no existe un foro intergubernamental globalmente inclusivo para este fin.**

**RECOMENDACIÓN 2: LAS NORMAS TRIBUTARIAS INTERNACIONALES, EN PARTICULAR LAS NORMAS DE TRANSPARENCIA TRIBUTARIA, DEBEN FORMULARSE MEDIANTE UN INSTRUMENTO LEGAL ABIERTO E INCLUSIVO CON PARTICIPACIÓN UNIVERSAL; CON ESE FIN, LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DEBE INICIAR EL PROCESO PARA LA CREACIÓN DE UN CONVENIO TRIBUTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Asegurar la legitimidad de las normas internacionales a través de un proceso más inclusivo que tenga en cuenta las necesidades y los contextos de los diferentes países fomentará un sentido de apropiación e incentivará su aplicación. La negociación de esta convención, que fundamentará y también fortalecerá las normas existentes en uso por la mayoría de los Estados Miembros, proporcionará la base para una actuación legítima contra toda jurisdicción que esté obstaculizando las normas mundiales y dañando la base impositiva legítima de cualquier país. Esto permitiría crear un mecanismo universal y más eficaz de cooperación internacional en cuestiones de tributación, además de la base legal para un nuevo organismo intergubernamental en materia tributaria (véase la recomendación 14B), y abarcar los temas planteados en las recomendaciones 3, 4, 8, 11 y 12.

Para acelerar la implementación, el Convenio Tributario de las Naciones Unidas debería contener disposiciones que establezcan que sus términos se incorporarán automáticamente a los acuerdos fiscales de los signatarios, de modo que no tengan que renegociar los tratados bilaterales.



## TRANSPARENCIA

En su primer período de sesiones, la Asamblea General reconoció que “la libertad de información es un derecho humano fundamental”<sup>45</sup>. Sin embargo, las normas y niveles de transparencia financiera que los ciudadanos consideran aceptables difieren entre los distintos países y sociedades. Por ejemplo, en algunos países, toda la información fiscal y sobre ingresos de los contribuyentes está a disposición del público, mientras que los sistemas de otros países ni siquiera permiten a las autoridades públicas acceder por vía ordinaria a información importante.

Es cierto que las personas tienen derecho a la intimidad. Sin embargo, estos derechos han sido explotados por las élites acaudaladas y pervertidos hasta convertirlos en un privilegio de secreto otorgado a las entidades legales. Permitir que las personas usen el derecho a la intimidad para ocultar los activos que poseen vulnera la integridad financiera para el desarrollo sostenible, al tiempo que impacta en la capacidad del Estado para cumplir con sus otras obligaciones relativas a los derechos humanos.

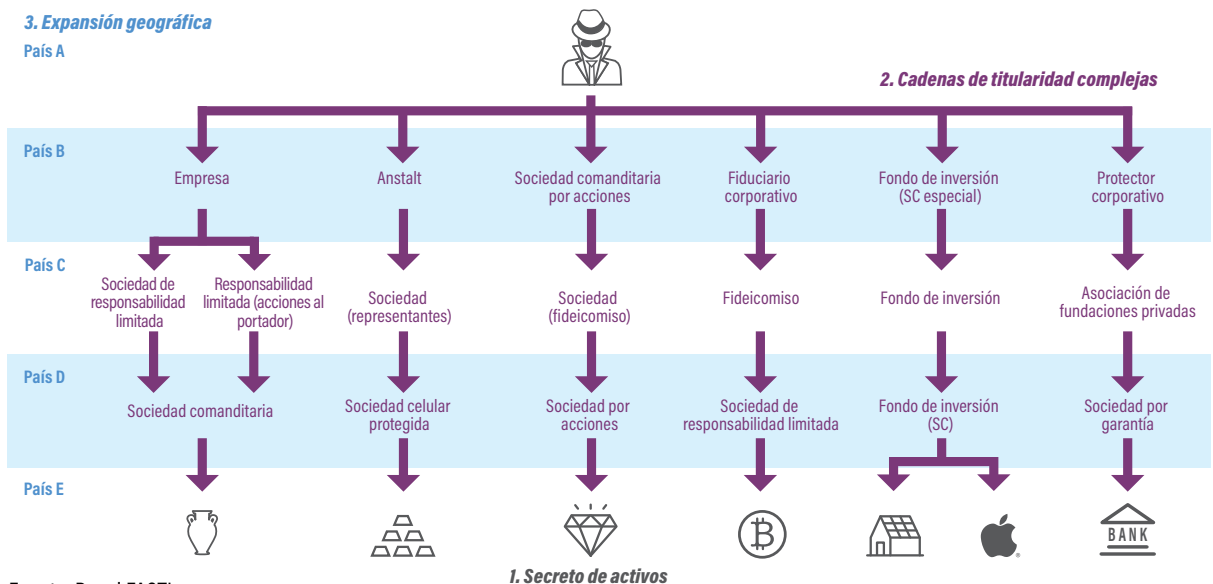
Es así como determinadas políticas gubernamentales favorecen la opacidad financiera. Una de las herramientas básicas para tratar estos

riesgos de opacidad es identificar a las personas físicas que, en última instancia, poseen, controlan o se benefician de los instrumentos legales, es decir, los “beneficiarios finales”. La transparencia del beneficiario final puede revelar que determinadas empresas y fideicomisos aparentemente legítimos y no relacionados entre sí forman en realidad parte de alguna trama financiera abusiva o delictiva a nivel internacional. También puede contribuir a la recuperación de activos, tener un efecto disuasorio y ayudar a las empresas a realizar la debida diligencia y estar al tanto de quién es el propietario de las entidades con las que hacen negocios.

Pasar del secreto a la transparencia es un paso crítico en la construcción de integridad financiera para el desarrollo sostenible. Sin embargo, la creación de nuevas normas sociales en torno a la integridad financiera requiere cambios tanto en la actitud como en las expectativas respecto del comportamiento de los demás. La provisión de información pública ayuda en gran medida a ese cambio de expectativas y actitudes, al tiempo que contribuye a generar confianza. Naturalmente, esta provisión de información debe derivar de unos requisitos de transparencia arraigados en el propósito público del Estado: proteger a la ciudadanía y garantizar



GRÁFICO 1: ESQUEMA DE TRES TIPOS DE SECRETO U OPACIDAD



Fuente: Panel FACTI

un trato equitativo ante la ley. Sin embargo, al mediar en dicha información, los Gobiernos tienen la responsabilidad de tomar las debidas salvaguardias para aplicar excepciones en los raros casos en que sea necesario<sup>46</sup>.

En 2003, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) acordó por primera vez una norma sobre el beneficiario final. La recomendación actual exige que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a información precisa y actualizada sobre el beneficiario final. No obstante, permite que cada país elija entre uno de los tres métodos para cumplir con la norma. A pesar de esta flexibilidad, el nivel de cumplimiento es comparativamente bajo. En abril de 2020, ningún país sujeto a la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFI obtuvo un alto nivel de eficacia en la prevención del uso indebido de instrumentos o en la disponibilidad de información sobre beneficiarios reales<sup>47</sup>.

Los actuales sistemas de información sobre beneficiarios finales que intentan aportar algo de transparencia a tales estructuras, se vuelven ineficaces debido a la disparidad del alcance y los umbrales de aplicación, la recopilación inadecuada de información y la falta de medios de verificación consistentes. A esto se suma que la información no siempre está disponible para todas las partes que la necesitan.

» **El secreto y la opacidad se fortalecen gracias a la inconsistencia e incoherencia de los regímenes de información sobre beneficiarios finales.**

Para tratar de superar estos desafíos, muchos países han ido adoptando el enfoque de registro. Una nueva ola de países ha comenzado a brindar acceso público a la información relativa al beneficiario final, principalmente en la Unión Europea, pero también en África, América Latina, Europa del Este y Asia. Sin embargo, esta reciente tendencia todavía no es universal.

» **Existen lagunas y vulnerabilidades en este ámbito que todavía no se han tratado, entre las que destacan la falta de información, verificación, y sanciones, al igual que algunos vacíos legales inherentes que posibilitan el secreto fiscal.**

A través de la OCDE/G20, muchos Estados Miembros acordaron en 2015 que todas las grandes empresas multinacionales deben preparar un informe país por país con datos agregados sobre la asignación mundial de los ingresos, los impuestos pagados y la actividad económica entre aquellas jurisdicciones fiscales en las que operan. Esta norma es de vital importancia ya que permite que los Gobiernos realicen evaluaciones de riesgo en materia de erosión de la base imponible y traslado de beneficios y precios de transferencia de alto nivel.

El diseño actual del marco internacional para el intercambio de información a través de los informes país por país, tiene varias debilidades que reducen en gran medida su beneficio potencial y en mayor medida en los países de menores ingresos. En la actualidad, el Marco Inclusivo cuenta con 137 miembros, mientras que los signatarios del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País son apenas 85. Este acuerdo limita el uso de datos para fines distintos a la evaluación de riesgos. Las directrices sobre la presentación de informes país por país permiten a los países aprobar leyes para poder exigirla a nivel local, pero solo en circunstancias muy acotadas. Además, las normas de la OCDE/G20 solo atañen a las empresas multinacionales con ingresos anuales corporativos consolidados de al menos 750 millones de euros. Si bien las obligaciones de presentación de informes para los grupos de empresas multinacionales abarcan más del 90 por ciento de los ingresos corporativos totales a nivel mundial, este alto umbral de ingresos permite que aproximadamente del 85 al 90 por ciento de los grupos de empresas multinacionales eludan sus obligaciones a este respecto.

» **Los informes país por país de las empresas multinacionales son valiosas herramientas de transparencia.**

» **Las limitaciones a su elaboración y uso socavan su eficacia en la lucha contra las prácticas fraudulentas.**

En el ámbito de la prevención de la corrupción, son múltiples los frentes en los que los avances no son suficientes. La transparencia en las adquisiciones y contrataciones públicas es una herramienta poderosa para denunciar irregularidades y disuadir

la corrupción. Se observa una tendencia hacia una mayor transparencia, prueba de lo cual es que los Gobiernos publican documentación diversa como presupuestos, licitaciones y contratos. Entre las iniciativas voluntarias para crear y fortalecer las normas y prácticas internacionales de transparencia figuran la Open Government Partnership (conformada por 78 países miembros y 20 autoridades subnacionales) y la Open Contracting Partnership (41 jurisdicciones se han comprometido a aplicar o ya están aplicando el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas). La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (54 países ejecutores) también ha fomentado las prácticas anticorrupción en sus esfuerzos por mejorar la transparencia en los sectores de recursos, minería e hidrocarburos, altamente propensos a la corrupción.

También han surgido varias iniciativas especiales con mandatos anticorrupción más amplios que incluyen la transparencia, como la intergubernamental Academia Internacional contra la Corrupción o la Iniciativa Alianza contra la Corrupción, impulsada desde el sector privado. Sin embargo, las evaluaciones sugieren que no se ha avanzado lo suficiente para abordar el problema de la corrupción. Según los exámenes de la aplicación de la contratación pública y la presentación de informes públicos realizados en el marco de la UNCAC, menos del 40% de los países habían dado cuenta de las buenas prácticas, mientras que la gran mayoría había recibido recomendaciones de mejora.

Aunque lo ideal sería contar con un único registro internacional en línea de todos los contratos de adquisiciones públicas superiores a un cierto umbral, logísticamente es complicado. No obstante, algunas normas como las de la Open Government Partnership y la Open Contracting Partnership son ejemplos de buenos marcos cuyo uso debe generalizarse. También existen buenas prácticas que se pueden aplicar para exigir declaraciones patrimoniales, ya sea solo para los funcionarios públicos, o para todos los ciudadanos y residentes.

Con el fin de acelerar sus respuestas básicas ante la pandemia de COVID-19, los países han debilitado o eliminado algunos de los ya insuficientes controles administrativos y herramientas de

rendición de cuentas, aumentando el riesgo pérdidas de ingresos, corrupción y déficit presupuestario. La adquisición de emergencia de insumos de salud constituye uno de los tres canales que generan oportunidades para prácticas fraudulentas de gran envergadura. Las ayudas personales relacionadas con la crisis de la COVID-19 pueden ser objeto de prácticas corruptas o robo, especialmente cuando se carece de unos sistemas de protección social sólidos y responsables. En tercer lugar, el apoyo al sector privado se puede manipular para obtener beneficios políticos o privados, lo que se suma al riesgo directo de ser objeto de usos fraudulentos o abusivos.

» **Durante la pandemia de COVID-19, se ha debilitado la transparencia en las adquisiciones públicas.**

**RECOMENDACIÓN 3A: LAS NORMAS INTERNACIONALES CONTRA EL LAVADO DE DINERO DEBEN EXIGIR QUE TODOS LOS PAÍSES ESTABLEZCAN UN REGISTRO CENTRALIZADO DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL EN TODOS LOS INSTRUMENTOS LEGALES. LAS NORMAS DEBEN ALENTAR A LOS PAÍSES A HACER PÚBLICA LA INFORMACIÓN.**

Es muy valioso contar con un registro en línea de los beneficiarios finales de todo tipo de entidades financieras y comerciales con un valor global por encima de un determinado umbral; muchos países ya han adoptado políticas de este tipo, basadas en las normas del GAFI y del Foro Mundial. Los Estados Miembros deberían aprobar un mandato específico para esto en el seno de las Naciones Unidas. El GAFI y el Foro Mundial pueden desarrollar y acordar las normas detalladas y la información técnica asociada, en particular, a través del Examen Estratégico del GAFI que finalizará en 2021. Algunos países ya se encuentran con dificultades para cumplir con las normas actuales y, por lo tanto, necesitarán asistencia técnica y tiempo para implementar estos sistemas según su capacidad.



Para maximizar la utilidad de esta herramienta de transparencia, los registros deben cumplir con las normas internacionales acordadas, entre las que podrían figurar definiciones uniformes que se adapten a diferentes sistemas legales, requisitos de información claros, mecanismos de verificación y un alcance de cobertura expansivo que cubra todos los instrumentos legales, incluidos aquellos que aparentemente no tienen fines lucrativos. Se puede mejorar la eficacia de esta herramienta de transparencia vinculando los contratos públicos al cumplimiento de la reglamentación, haciendo que las direcciones de las empresas asuman su responsabilidad y aplicando sanciones como la cancelación del registro por irregularidades deliberadas.

El punto de inflexión es la transparencia hacia los agentes externos, no solo hacia los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El hecho de que el público en general pueda acceder a los datos y comprenderlos ayuda a incentivar una conducta empresarial ética, a reconstruir la confianza pública y a fortalecer el contrato social. Algunas preocupaciones legítimas sobre la seguridad personal pueden justificar algunas restricciones en determinadas circunstancias relacionadas con el derecho a la intimidad. Los países que apliquen esta norma deberán recibir asistencia (véase la recomendación 8).

Las lecciones aprendidas pueden ser útiles en las iniciativas destinadas a crear registros de activos con una cobertura más amplia en el futuro. Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de adoptar registros de activos completos después de haber implementado registros de beneficiarios finales y aprendido las lecciones pertinentes.

### **RECOMENDACIÓN 3B: MEJORAR LA TRANSPARENCIA FISCAL HACIENDO QUE TODAS LAS ENTIDADES MULTINACIONALES PRIVADAS PUBLIQUEN INFORMACIÓN CONTABLE Y FINANCIERA PAÍS POR PAÍS.**

Las entidades multinacionales deben adoptar políticas fiscales adecuadas y prudentes y ser transparentes acerca de dónde generan valor económico. Las empresas multinacionales deben

publicar un desglose por país de cómo y dónde su modelo de negocio genera valor económico, dónde se grava ese valor y el monto del impuesto pagado. Esto debe incluir informes sobre las mediciones de ingresos, ganancias/pérdidas, impuestos pagados y número de empleados, entre otros, desglosados por jurisdicción. La información debe ser de acceso universal para todos los países, abarcar el mayor número de entidades y, en la medida de lo posible, hacerse pública respetando las medidas razonables de seguridad y confidencialidad.

El interés público de la transparencia de las empresas radica en que permite que partes interesadas como los inversores externos (por ejemplo, fondos de pensiones) juzguen adecuadamente el valor de una empresa, sopesando los riesgos implícitos del enfoque adoptado por la gerencia de la multinacional en términos de planificación fiscal. Este requisito de transparencia más amplio puede adoptarse rápidamente a través del Marco Inclusivo sobre BEPS y ser reforzado mediante normas de cotización en las bolsas de valores mundiales y su inclusión en los Principios de Inversión Responsable de las Naciones Unidas, para luego ser universalizado a través de un convenio tributario más amplio de las Naciones Unidas (véase la recomendación 2). Los umbrales para la presentación de informes deben ser más bajos, pudiendo también incentivarse a las empresas multinacionales con ingresos inferiores a los estipulados para la divulgación obligatoria a publicar esta información de manera voluntaria.

### **RECOMENDACIÓN 3C: EN LÍNEA CON LAS INICIATIVAS VOLUNTARIAS PREVIAS, TODOS LOS PAÍSES DEBEN FORTALECER LA TRANSPARENCIA DE LAS CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES PÚBLICAS, INCLUIDA LA TRANSPARENCIA DE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA ADOPTADAS PARA RESPONDER A LA COVID-19.**

Los países pueden adoptar normas ya elaboradas por la Open Government Partnership y la Open Contracting Partnership y acelerar así la ejecución de estas iniciativas. Como primer paso hacia una

mayor transparencia, los Gobiernos deben publicar en línea todos los contratos de emergencia emitidos en respuesta a la pandemia de COVID-19 y rechazar futuros contratos con cláusulas comerciales de confidencialidad o con entidades que no hayan revelado información relativa al beneficiario final. La transparencia de los contratos no competitivos relacionados con las industrias extractivas y la explotación de recursos también debe ser una prioridad debido a la propensión a la corrupción que existe en este sector. Los países tienen a su disposición un amplio abanico de buenas prácticas de adquisición vinculadas a sus estrategias de desarrollo sostenible.

## EQUIDAD

La equidad debe basarse en la justicia y la imparcialidad. En primer lugar, para asegurar la "justicia distributiva" se requiere "justicia mundial" en los marcos institucionales. En segundo lugar, todos los países necesitan de una "equidad mundial"<sup>48</sup>. Para que estos dos principios se hagan realidad son imprescindibles unas políticas de desarrollo eficaces y que las instituciones sean administradas de manera justa, al tiempo que prodigan un trato equitativo.

La experiencia nos muestra que incluso aquellos marcos y normas que han sido legítimamente acordados presentarán fallos en su aplicación si las partes los consideran injustos. Los resultados, y no solo los procesos, deben ser equitativos y justos, y reconocidos como tales. Este valor es de especial importancia dado el desequilibrio de los impactos de los flujos financieros ilícitos. Las mujeres a ser las más desfavorecidas por los marcos existentes de lucha contra el abuso fiscal y la corrupción debido a la desigualdad de género en la titularidad de la riqueza, las empresas y los ingresos de capital extraterritorial, así como en términos de carga de trabajo no remunerado cuando los servicios públicos son insuficientes.

### Equidad en materia tributaria

Todos los contribuyentes, especialmente las personas adineradas y las grandes empresas,

deben procurar pagar sus impuestos de manera responsable, sin erosionar la base impositiva, trasladar sus beneficios a otras jurisdicciones ni ocultar activos. Una imposición fiscal justa supone un sistema en el seno del cual los contribuyentes pagan la cantidad correcta de impuestos en el momento y lugar oportunos e informan sobre sus prácticas tributarias de manera transparente. Las estructuras financieras que cumplen con la letra de la ley pero cuyo propósito principal o único es el de disminuir la base o la carga tributaria en formas no compatibles con el espíritu de la ley no se corresponden con el concepto de equidad tributaria. Tales estructuras generan un costo injusto para otros contribuyentes, y tanto los trabajadores como los consumidores se ven en la circunstancia de tener que pagar impuestos más altos para compensar.

Las normas tributarias internacionales no se adaptan bien a las necesidades y circunstancias de los países en desarrollo<sup>49</sup>. Los acuerdos fiscales bilaterales contienen desequilibrios

inherentes porque a menudo se concentran en temas que son de importancia para los países que exportan capital, es decir, aquellos que constituyen la residencia de las corporaciones multinacionales. Este desequilibrio se ha visto exacerbado por la escasa capacidad de negociación de los países en desarrollo en este tipo de circunstancias. Las reglas de precios de transferencia

impuestas por los acuerdos son complejas y dejan espacio para la manipulación. Los países en desarrollo carecen a menudo de la información necesaria para exigir su cumplimiento efectivo.

Las actuales normas fiscales internacionales han permitido a las empresas multinacionales dejar de pagar la proporción de impuestos que les corresponde en los países donde desarrollan sus operaciones. Los estudios realizados coinciden en señalar que el impacto de las pérdidas ocasionadas tanto por el traslado de beneficios corporativos como por la ocultación de riqueza extraterritorial es mayor en los países con ingresos per cápita más bajos<sup>50</sup>.



» **En la actual arquitectura fiscal internacional, la desventaja de los países en desarrollo es sistémica.**

» **Las vulnerabilidades de las normas fiscales internacionales generan grandes pérdidas de ingresos para los Gobiernos.**

Los precios de transferencia se refieren a un método de fijación de precios válido para transacciones entre grupos de empresas multinacionales relacionados. Por ejemplo, una empresa cobraría a su subsidiaria de otro país por la transferencia de bienes, por los productos que vende, así como por el uso de sus sistemas contables o su logotipo. Para la fijación de precios de las transacciones internas de las empresas multinacionales, los tratados fiscales se basan en el principio de plena competencia, una norma tributaria internacional clave. Este principio haría que las empresas cobren a otras empresas del grupo los mismos precios que prevalecerían en las transacciones externas entre empresas no relacionadas.

El principio de plena competencia se aplica a través de más de 3.000 acuerdos fiscales vigentes en todo el mundo, los cuales abarcan el 96 por ciento de la inversión extranjera directa. Las Naciones Unidas y la OCDE son los principales organismos para el desarrollo y mantenimiento de acuerdos modelo, que sirven como punto de partida para acuerdos bilaterales, y comentarios, así como códigos de conducta y orientación relacionados con la práctica de los tratados. Si bien los países desarrollados han adoptado en su mayoría las Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia, el Manual Práctico de las Naciones Unidas sobre Precios de Transferencia para Países en Desarrollo tiene como objetivo abordar los problemas relacionados este asunto desde la perspectiva de los países en desarrollo, abarcando todos los temas, desde el marco conceptual hasta la aplicación efectiva de las reglas de precios de transferencia.

Sin embargo, la aplicación de las reglas de precios de transferencia y el enfoque de comparabilidad que subyace al principio de plena competencia es complejo y, a menudo, difícil de garantizar su cumplimiento. Tampoco está en consonancia con

el funcionamiento de las empresas multinacionales en una economía global. La práctica de las corporaciones multinacionales de transferir ganancias a filiales localizadas en jurisdicciones de bajos impuestos u opacas, a menudo mediante la manipulación de precios de transferencia, supone una gran pérdida de ingresos fiscales potenciales. Aplicar el principio de plena competencia es difícil, especialmente para las administraciones tributarias de los países en desarrollo cuyas unidades de precios de transferencia carecen de los recursos necesarios. Las administraciones tributarias se encuentran inherentemente en desventaja debido a la escasa transparencia de los arreglos financieros internos de las empresas multinacionales.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo es la falta de información relevante para aplicar el principio de plena competencia, en particular la ausencia de datos fiables y comparables. Esto ha llevado a muchos países a orientarse hacia una tributación unitaria. La tributación unitaria utiliza una fórmula para dividir las ganancias consolidadas de los grupos corporativos, basándose en factores reales que indican la presencia de actividad económica, como ventas, activos o personal en cada jurisdicción. Este enfoque se ha ganado el apoyo de las partes interesadas de la sociedad civil, como la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, y también cuenta con el apoyo calificado de algunos Gobiernos.

» **Las reglas de precios de transferencia son demasiado complejas para prevenir eficazmente la planificación fiscal agresiva.**

Los contribuyentes también han encontrado vacíos legales que les permiten evitar pagar impuestos sobre las ganancias de capital. La venta de activos suele generar impuestos sobre las ganancias. Al vender, no un activo, sino una entidad propietaria del activo, y realizar esas ventas en otros países, las empresas han encontrado una manera de evitar los impuestos sobre las ganancias de capital en algunos lugares. Los convenios de muchos países en desarrollo carecen de las disposiciones adecuadas para proteger el derecho de los países al impuesto sobre las ganancias de capital en



el caso de la venta de propiedades y activos mediante esta técnica, denominada transferencia indirecta extraterritorial. Las corporaciones van recorriendo las distintas jurisdicciones en busca de aquellas cuyos tratados bilaterales presenten los claros oscuros que les resulten más favorables para realizar este tipo de ventas. En este sentido, el caso de las industrias extractivas es especialmente preocupante. Un conjunto de organizaciones internacionales ha observado una intensificación de esta problemática durante los últimos años<sup>51</sup>.

La competencia fiscal contribuye a estos desafíos, y lleva a que los Gobiernos se encuentren ante las demandas de grandes inversores que solicitan grandes exenciones fiscales. Si bien está demostrado que los principales factores que determinan las decisiones sobre el lugar en el que se realiza la inversión están relacionados con el tamaño del mercado, el crecimiento y otros factores económicos reales, estas prácticas siguen siendo habituales.

- » **Los vacíos legales de cualquier tratado fiscal bilateral podrían permitir eludir el impuesto sobre las ganancias de capital.**
- » **La competencia fiscal sigue erosionando la base impositiva.**

El crecimiento de los modelos comerciales digitales ha alterado los sistemas fiscales. Existe un amplio consenso en torno al hecho de que las normas fiscales internacionales vigentes, cuando se aplican a modelos empresariales digitalizados, impiden que los países graven adecuadamente a las multinacionales. La digitalización ofrece a estas empresas la posibilidad de vender bienes y servicios en los países sin establecer el tipo de estructuras corporativas que les harían pagar impuestos según las normas vigentes. Esto ha llevado a que se presenten propuestas de reforma tributaria internacional en el Marco Inclusivo sobre BEPS impulsado por la OCDE/G20. Las propuestas giran alrededor de dos pilares<sup>52</sup>.

Las deliberaciones del primer pilar se centran en la escasa redistribución de la base impositiva hacia las jurisdicciones en las se encuentran los usuarios o compradores de los bienes y servicios que ofrecen las empresas. Esta propuesta busca dificultar la transferencia de ganancias a jurisdicciones de baja tributación y poca actividad real. Se reconoce en

este punto la necesidad de ir más allá de la fijación de precios en condiciones de plena competencia y gravar parte de las ganancias de algunos grupos multinacionales según una fórmula. La fórmula propuesta solo se aplicaría a los beneficios "residuales" de la multinacional y no a sus beneficios totales como grupo<sup>45</sup>. La evaluación de impacto de la OCDE sobre las propuestas demuestra que es poco probable que los países en desarrollo se beneficien de estas medidas porque la proporción de las ganancias globales de las empresas multinacionales declaradas en estas jurisdicciones ya es de por sí baja<sup>54</sup>.

El segundo pilar supone un cambio cualitativo en la arquitectura tributaria internacional. Incluye una propuesta para hacer que las empresas multinacionales estén sujetas a un nivel mínimo de impuestos a nivel mundial para lidiar con el traslado de beneficios y la competencia fiscal entre jurisdicciones. El objetivo de la propuesta es establecer un piso en las tasas impositivas garantizando que las empresas multinacionales estén sujetas a impuestos sobre sus ingresos globales a una tasa mínima, independientemente de dónde se ubique su sede. En el caso de ingresos gravados por debajo de la tasa mínima y que se beneficien de un régimen preferencial pernicioso, podrían gravarse a la tasa que resulte más alta entre la mínima y la tasa nacional completa.

La propuesta específica que el impuesto mínimo operará como complemento a una tasa fija acordada. La tasa real del impuesto que se aplique será debatida una vez definidos otros elementos clave del diseño de la propuesta. Entre las cuestiones clave de diseño que se plantearon en un plan de octubre de 2020 figuran la determinación de la base imponible, la medida en que las reglas permitirán la combinación de ingresos con impuestos bajos y altos, y preguntas sobre la necesidad (y diseño) de excepciones y umbrales<sup>55</sup>.

Sin embargo, la propuesta está llena de complejidades que pueden obstaculizar la capacidad de los países para administrarla, de manera que las reglas pueden seguir operando a favor de los países de residencia en lugar de los países de origen de los ingresos<sup>56</sup>. Dado que las tasas impositivas corporativas publicadas por los países en desarrollo suelen ser altas, es importante que la tasa impositiva mínima no se fije en un nivel

muy bajo para beneficiarse de este sistema. Un reciente estudio de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) propone una tasa mínima del 25%, determinada por la tasa impositiva corporativa promedio actual de los países del G7<sup>57</sup>.

En su 21º período de sesiones celebrado en octubre de 2020, el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación votó incluir en su siguiente versión del Modelo de Convenio Tributario de la ONU, el artículo 12B sobre los ingresos de servicios digitales automatizados, que aumentaría los derechos de imposición de las jurisdicciones del mercado. Proporciona dos opciones para gravar los ingresos de dichos servicios digitales, una base bruta y una neta, con orientación administrativa sobre cómo se pueden calcular las ganancias netas, entre otras cosas. El artículo 12B que se propone podría constituir un paso importante para un enfoque práctico y sencillo que se adapte al contexto de los países en desarrollo.

- » **Las nuevas reglas sobre tributación de la economía digital propuestas en la OCDE son excesivamente complejas y no se adaptan a las necesidades de estos países.**
- » **Establecer una tasa impositiva mínima global sobre una base impositiva acordada podría ayudar a reducir el impacto pernicioso de la competencia fiscal.**
- » **Se considera que la nueva norma del modelo de convenio de la ONU propuesta para gravar los servicios digitales automatizados aporta un enfoque práctico.**

Las administraciones tributarias deben fortalecer la eficiencia y equidad en la resolución de disputas tributarias. En la actualidad, los mecanismos habituales de resolución de disputas de los acuerdos fiscales bilaterales incluyen procedimientos de mutuo acuerdo y, con menos frecuencia, arbitraje obligatorio y vinculante. El número de disputas fiscales, medido por el número de procedimientos de mutuo acuerdo, ha seguido aumentando. Las propuestas de la OCDE para abordar la fiscalidad de la economía digitalizada también introducen el arbitraje vinculante obligatorio. Esto significaría

que las empresas involucradas en disputas tributarias internacionales tendrían que recurrir no a los países y sus tribunales, sino a paneles internacionales de arbitraje cuyas decisiones serían vinculantes. Tal movimiento exacerbará las tensiones entre la soberanía de los países para hacer cumplir las normas fiscales y el deseo de certeza fiscal de los contribuyentes. Por su parte, el arbitraje obligatorio podría tener implicaciones negativas dramáticas e inesperadas en la recaudación de ingresos.

Las nuevas reglas propuestas sobre resolución de controversias también deben adaptarse a las situaciones de los países en desarrollo. El arbitraje obligatorio y vinculante propuesto desde la OCDE no toma en cuenta la falta de experiencia de muchos países en desarrollo en asuntos de resolución de controversias en materia tributaria. Se deben tener en cuenta otros métodos de resolución de disputas, como la mediación y la conciliación recomendadas por el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. También se deben extraer lecciones de las experiencias negativas que los países han tenido con la resolución de controversias entre inversionistas y Estados en el marco de los acuerdos internacionales de inversión. Muchos países se han enfrentado a desafíos relacionados con la soberanía; la posible violación de las constituciones nacionales; el costo del arbitraje y la falta de recursos; la posibilidad de resultados injustos y árbitros sesgados; la falta de transparencia; y la falta de experiencia en resolución de controversias sobre inversiones.

- » **El arbitraje obligatorio vinculante de controversias en materia tributaria fiscales despierta múltiples preocupaciones.**

**RECOMENDACIÓN 4A: LOS CONTRIBUYENTES, ESPECIALMENTE LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES, DEBEN PAGAR SU PARTE EQUITATIVA DE IMPUESTOS. EL CONVENIO TRIBUTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS DEBE PREVER UNA IMPOSICIÓN FISCAL EFICAZ SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL. LOS IMPUESTOS DEBEN APLICARSE DE MANERA EQUITATIVA A LOS SERVICIOS PRESTADOS POR VÍA DIGITAL. ESTO REQUIERE GRAVAR A LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES DE ACUERDO CON LAS GANANCIAS GLOBALES DEL GRUPO.**

Una imposición fiscal equitativa requiere un enfoque justo para abordar los problemas de precios de transferencia que obstaculizan de manera desproporcionada la generación de ingresos en los países en desarrollo. El sistema actual de precios de transferencia basado en el principio de plena competencia merece un ajuste. Debe adoptarse una fórmula simple y justa para calcular los derechos de imposición basada en las ganancias totales de la corporación multinacional como grupo<sup>58</sup>. Este enfoque exigirá que los Estados negocien y acuerden los factores y su ponderación en una fórmula acordada. Sin embargo, deben incluirse disposiciones adecuadas sobre doble imposición y las retenciones fiscales. Independientemente de esto, los países en desarrollo necesitan asistencia para mejorar la aplicación de las normas fiscales.

Debe prestarse especial atención a las estrategias utilizadas para evitar el impuesto sobre las ganancias de capital. En otras palabras, deben tomarse medidas que restrinjan la capacidad de las empresas para utilizar transferencias indirectas en el extranjero, que implican cambios de propiedad de sociedades cuyos activos se registran en una jurisdicción diferente a la del activo en sí. Esto exige cambios en las legislaciones nacionales, así como una implantación más uniforme de las disposiciones pertinentes del acuerdo. El Convenio Tributario de

las Naciones Unidas puede ayudar a facilitar este punto de manera universal y con mayor rapidez.

La imposición fiscal equitativa de la actividad económica digitalizada requiere un tratamiento equitativo de las empresas y los modelos comerciales digitales con las empresas tradicionales. Contar con fórmulas para calcular el derecho de imposición, tal como se describió anteriormente, podría ayudar. Para fortalecer el multilateralismo, el Convenio Tributario de las Naciones Unidas debe incluir propuestas adicionales que permitan la tributación de los servicios digitales automatizados. Los países ya están avanzando en materia de impuestos a los servicios digitales. Por lo tanto, la incorporación de disposiciones para tratar esto en la Convención Tributaria de la ONU creará un marco multilateral basado en un acuerdo internacional y permitirá que otros países comiencen a gravar la economía digital con perspectivas realistas de obtener ingresos sustanciales.

**RECOMENDACIÓN 4B: CREAR REGLAS MÁS JUSTAS E INCENTIVOS MÁS CONTUNDENTES PARA COMBATIR LA COMPETENCIA, LA ELUSIÓN Y LA EVASIÓN FISCALES, COMENZANDO POR UN ACUERDO SOBRE UN IMPUESTO MÍNIMO GLOBAL A LOS INGRESOS CORPORATIVOS.**

La comunidad internacional debe crear mecanismos que garanticen que los contribuyentes no puedan eludir el pago de impuestos. La adopción de un impuesto de sociedades mínimo efectivo a nivel mundial, que establezca una tasa del 20-30% sobre las ganancias<sup>59</sup>, ayudaría a desincentivar el traslado de beneficios, la competencia fiscal y la carrera hacia el abismo, contribuyendo a aumentar enormemente la equidad. Es conveniente que los Gobiernos lleguen a un acuerdo a este respecto en las actuales negociaciones del Marco Inclusivo de la OCDE sobre BEPS, y también debe incluirse en un Convenio Tributario de las Naciones Unidas universal y legítimo (véase la recomendación 2). Sin embargo, tanto la acción 5 de los informes BEPS de la OCDE, que aborda los



problemas de la competencia fiscal perniciosa, como una serie de estudios sobre la historia económica de Europa, Estados Unidos y Asia Oriental, muestran que los regímenes fiscales preferenciales eran componentes integrales de sus estrategias industriales<sup>60</sup>. Es necesario concebir un impuesto mínimo de sociedades que permita a los países incentivar adecuadamente la inversión en desarrollo sostenible manteniendo al mismo tiempo una tributación real suficientemente alta.

## RECOMENDACIÓN 4C: CREAR UN MECANISMO IMPARCIAL Y JUSTO PARA RESOLVER DISPUTAS TRIBUTARIAS INTERNACIONALES, EN EL MARCO DEL CONVENIO TRIBUTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS.

Un mecanismo de resolución de controversias tributarias bajo los auspicios de la ONU proporcionaría un foro imparcial para que los Estados Miembros puedan resolver este tipo de disputas. Este mecanismo internacional justo para la resolución de disputas debe prestar especial atención al objetivo político de recaudar recursos para la inversión en desarrollo sostenible. A través de programas de capacitación, este mecanismo también podría ayudar a crear mejores vías para la resolución de controversias, como la mediación y la conciliación, a nivel nacional. Conservaría cierto respeto tanto por la soberanía como por la certeza fiscal de los contribuyentes. A nivel regional, proporcionaría mejores canales para reforzar la capacidad de los órganos regionales y promover el intercambio de experiencias. Con el fin de mejorar la resolución de disputas, los organismos internacionales pueden brindar asistencia técnica para ayudar a capacitar a los tribunales y árbitros nacionales y mejorar la capacidad a nivel nacional y regional.

### Equidad en la recuperación de activos

A pesar de la entrada en vigor de la UNCAC hace más de 15 años, el volumen conocido de restitución de activos representa solo una pequeña fracción de los ingresos de la corrupción blanqueados en todo el mundo<sup>61</sup>. La recuperación de activos hace referencia al proceso mediante el cual el producto de la corrupción transferido al

extranjero por los autores de hecho se recupera y se repatría al país de donde fue tomado<sup>62</sup>.

La realidad es que todavía no se ha devuelto a los Estados solicitantes una gran proporción del producto de la corrupción. La cooperación existente para incautar y restituir el producto de la corrupción a su lugar de origen carece de eficacia. Según la UNODC, el tiempo promedio para responder a una solicitud de asistencia legal mutua varía de uno a seis meses y, en algunos casos, más de un año<sup>63</sup>. La UNODC reporta además que varias autoridades centrales de las jurisdicciones solicitadas no recibieron los recursos financieros, técnicos y humanos adecuados para dar seguimiento a las solicitudes entrantes de manera oportuna y cumplir con sus responsabilidades de conformidad con la Convención.

El resultado de estas limitaciones es que todo el proceso de recuperación de activos sigue siendo extremadamente oneroso y prolongado para los países solicitantes que vieron como se escapaban sus recursos, especialmente aquellos que buscan recuperar activos robados por gobernantes cleptocráticos atrincherados en el poder durante décadas. Si bien es fundamental garantizar el debido proceso durante todo el procedimiento de recuperación de activos, también es importante reconocer que las jurisdicciones solicitantes enfrentan una carga de la prueba enorme y asimétrica, así como que existe la necesidad crítica de explorar nuevos enfoques para desafiar esta situación injusta, facilitar las solicitudes de asistencia legal mutua y mejorar recuperación de activos.

» **El proceso de recuperación de activos sigue siendo oneroso para los países solicitantes.**

» **La eficiencia de la restitución de activos se ve obstaculizada por la falta de confianza entre jurisdicciones.**

En la práctica, solo un pequeño número de países perjudicados por delitos de soborno ha recibido indemnización por daños y perjuicios en los casos de corrupción transfronteriza que se han resuelto de forma judicial o extrajudicial (véase la recomendación 3). La cooperación internacional entre las autoridades que se hallan del lado de la oferta y la aplicación de la ley en los países que se

encuentran del lado de la demanda es insuficiente. Resultado de ello es que los países afectados no siempre están al tanto de los procesos legales de los países que están del lado de la oferta hasta después de concluidos o de que se llegue a acuerdos y, por lo tanto, no están en condiciones de reclamar indemnizaciones. El resultado es que los países del lado de la oferta acumulan el ingreso de las multas aplicadas y los beneficios devueltos, mientras que los países y las personas afectados no reciben nada<sup>64</sup>.

» **Rara vez se recurre a las disposiciones de la UNCAC sobre indemnizaciones a los Estados víctimas en casos de soborno en el extranjero.**

Los activos decomisados, a menudo permanecen en posesión de las instituciones financieras, que continúan beneficiándose indebidamente de los activos, o de los Estados a los que se hizo la solicitud pero que los administran durante muchos años. Hay situaciones en las que el Gobierno del país que posee los activos confiscados carece de confianza en el Gobierno del país de origen, especialmente en los casos en los que los activos fueron confiscados sin una solicitud del país de origen. Puede haber falta de confianza cuando los activos están vinculados a personas que continúan ejerciendo influencia sobre el Gobierno, aunque las sospechas pueden ser infundadas en otros casos. Mientras tanto, la administración de activos, en particular, los activos financieros, puede recaer en una institución financiera que fue la que en un principio permitió la infracción. De esta manera, el tenedor de los activos puede seguir ganando comisiones por su gestión. Los Estados solicitantes también pierden una parte sustancial del dinero debido a las llamadas tasas administrativas que cobra el Estado que recibe la solicitud<sup>65</sup>.

» **Es posible que, en ocasiones, los facilitadores y cómplices se beneficien de honorarios por la gestión de los activos congelados.**

## RECOMENDACIÓN 5A: CREAR UN MECANISMO DE MEDIACIÓN MULTILATERAL PARA AYUDAR DE MANERA JUSTA A LOS PAÍSES A RESOLVER LAS DIFICULTADES DE RECUPERACIÓN Y RESTITUCIÓN DE ACTIVOS INTERNACIONALES Y FORTALECER LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN.

Partiendo de los esfuerzos actuales de la UNODC, el Banco Mundial y los actores no gubernamentales, debería establecerse un mecanismo de mediación voluntaria auspiciado por una institución multilateral que actuaría como tercero neutral para ayudar al Estado solicitante y al Estado que recibe la solicitud a resolver cualquier controversia o dificultad que pudiera surgir en el transcurso de los procedimientos y tomar decisiones con mayor rapidez. Integrado por expertos legales, su función sería trabajar con ambas partes para explorar los intereses subyacentes a sus posiciones y encontrar consenso sobre un camino a seguir para la devolución más rápida de los activos confiscados y para mejorar la compensación a las víctimas. Se puede recurrir a normas y procedimientos comunes, basándose en la orientación ya elaborada sobre buenas prácticas, con el fin de garantizar que la rentabilidad de los activos sea más justa y que las víctimas sean compensadas. El mecanismo debe ser imparcial y transparente en su funcionamiento.

## RECOMENDACIÓN 5B: DEBEN USARSE CUENTAS DE DEPÓSITO EN GARANTÍA, ADMINISTRADAS POR BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO, PARA ADMINISTRAR LOS ACTIVOS CONGELADOS O INCAUTADOS HASTA QUE PUEDAN SER RESTITUIDOS LEGALMENTE.

Los activos sujetos a devolución o negociación de devolución deben depositarse e invertirse en cuentas de depósito en garantía, a instancias de los Estados solicitantes. Se puede agregar algo de valor a los fondos que están sujetos a

negociaciones prolongadas, y el Estado solicitante podría llegar a obtener un valor superior al nominal. Los bancos regionales de desarrollo son buenos candidatos para albergar estos fondos.

## OTRAS POLÍTICAS DE APOYO A LA INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La integración de los valores anteriormente descritos y sus correspondientes implicaciones permitirá a la comunidad internacional avanzar en la dirección correcta. Sin embargo, todavía es necesario adoptar algunas medidas adicionales en determinados ámbitos de políticas.

### CÓMPLICES

Son muy pocos los tipos de flujos financieros ilícitos que son realizados exclusivamente por delincuentes. La mayoría están posibilitados por diversos de profesionales, como abogados, contadores y representantes de instituciones financieras. Los facilitadores o cómplices pueden provenir de jurisdicciones diversas, desde pequeños países en desarrollo hasta países que albergan centros financieros extraterritoriales. La mayor responsabilidad recae en los centros financieros tradicionales de los países desarrollados, donde se encuentran los mayores mercados y empresas de servicios profesionales. Sin embargo, todas las jurisdicciones, incluidas las que intentan construir nuevos centros financieros, deben asumir la responsabilidad de lo que sucede en su territorio.

Algunos profesionales como los banqueros, abogados y contables son actores importantes en las transacciones comerciales internacionales. En su función como asesores, facilitadores, negociadores y mediadores, tienen que velar por los intereses de sus clientes. Sin embargo, esto no los exime de actuar éticamente y de acuerdo con los valores, normas y reglamentaciones vigentes a nivel mundial.

Las Recomendaciones del GAFI exigen la aplicación de diversas medidas preventivas

dirigidas a los cómplices, incluida la debida diligencia del cliente, la contabilidad, la propiedad beneficiaria, la cooperación internacional y la notificación de transacciones sospechosas. Se espera que las instituciones financieras y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) adhieran a las normas del GAFI para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Los países deberían tomar en consideración las cuestiones relativas al riesgo en la aplicación de las Recomendaciones del GAFI, lo cual implica que las normas nacionales deben ir evolucionando para mitigar los riesgos a medida que estos surgen. El incumplimiento de los requisitos contra el lavado de dinero debería dar lugar a sanciones administrativas o penales; sin embargo, todavía existen muchas deficiencias en la aplicación. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, los agentes inmobiliarios y algunos tipos de instituciones financieras no están sujetos a regulaciones contra el lavado de dinero, mientras que en otras no existe un régimen normativo o de supervisión para las APNFD. Los abogados y bufetes de abogados a menudo abusan de su privilegio profesional legal, afirmando que algunas tareas rutinarias, como la creación de empresas, que pueden ser realizadas por personas que no son abogados, están protegidas contra

la divulgación por motivos de privilegio<sup>66</sup>. La International Bar Association ya ha emitido un informe que señala que no se debe recurrir al privilegio profesional legal para proteger a los malhechores<sup>67</sup>.

La creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible necesitará de profesionales en todo el mundo que favorezcan las inversiones

sostenibles, en lugar de facilitar los flujos financieros ilícitos. Si bien el enjuiciamiento penal de los cómplices que ayudan o incitan la comisión de delitos violentos es una práctica generalizada, no ocurre lo mismo con los delitos financieros. Esto es desconcertante dado que algunos cómplices de los flujos financieros ilícitos convierten la planificación y ejecución de abusos y delitos financieros en sus servicios estrella de cara a sus clientes. Los profesionales deberían exigir a sus clientes que presenten pruebas de





la legitimidad de sus fondos, mediante un rastro que los pueda llevar hasta una fuente legítima. El manejo de los fondos debería lograr que quienes lo facilitan sean responsables de su procedencia.

» **Los facilitadores de los flujos financieros ilícitos no tienen la obligación de rendir cuentas de sus actividades debido a los vacíos legales en la aplicación y al abuso del privilegio legal.**

Ha quedado demostrado que la autorregulación es insuficiente y poco fiable. La crisis financiera mundial de 2008 es un recuerdo reciente de esta lección sobre los bancos y las instituciones financieras que los Gobiernos habían aprendido a lo largo de los siglos. En los últimos años, una serie de filtraciones e investigaciones de alto perfil por parte de los medios de comunicación y la sociedad civil también han dejado al descubierto las deficiencias de la autorregulación. Es necesario demostrar que se ha aprendido esta lección y prestar atención a las deficiencias en la cobertura de los facilitadores de los flujos financieros ilícitos, así como a la ineficacia de la aplicación de la ley y el abuso legal.

Además, si bien numerosas instituciones financieras de los países que participan en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales proporcionan información bancaria a las autoridades de sus países para el intercambio internacional, muchas de ellas carecen realmente de incentivos suficientes para bloquear la entrada de financiación ilícita. Esto se debe a que las sanciones son insuficientes o nulas, o a la lamentable falta de voluntad política para imponer su cumplimiento.

» **Muchas instituciones financieras carecen de incentivos suficientes para bloquear la entrada de financiación ilícita.**

» **La autorregulación no funciona.**

Entretanto, la International Bar Association, una organización privada formada por los colegios de abogados de todo el mundo, aprobó un conjunto de Principios Internacionales de Conducta para la Profesión Jurídica en 2011<sup>68</sup>. En algunas jurisdicciones, los colegios de abogados nacionales han definido sus propias normas de conducta, como las creadas por la

American Bar Association<sup>69</sup>. Frente a la regulación gubernamental, los colegios de abogados defienden su autorregulación para salvaguardar la independencia del asesoramiento que brindan a sus clientes. Sin embargo, en numerosas jurisdicciones los abogados han utilizado su privilegio legal para facilitar el lavado de dinero y otras conductas delictivas<sup>70</sup>.

Si bien numerosas profesiones cuentan con colegios profesionales que exigen a sus miembros el cumplimiento de sus códigos de conducta y otras normas, estos códigos no siempre guardan relación con las demandas de las finanzas sostenibles y el interés público. Los Gobiernos tienen poco que decir acerca del comportamiento de estos facilitadores si no han asumido la responsabilidad de definir unas normas de conducta adecuadas. Para los facilitadores, especialmente aquellos que ejercen en paraísos fiscales, basta con no hacer demasiadas preguntas acerca del origen de los recursos. Lo preocupante de esta actividad es que pueden ayudar a otras personas a participar en la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva, que está en el límite borroso entre lo legal y lo ilegal, y a menudo para cobrarse su parte a través de los honorarios cobradas a sus clientes.

» **Muchos Gobiernos, especialmente los de los países que sirven de paraíso fiscal, se abstienen de definir normas de conducta para los facilitadores, a pesar de los costos sociales que esto conlleva.**

## RECOMENDACIÓN 6A: LOS GOBIERNOS DEBEN DESARROLLAR Y ACORDAR NORMAS/PAUTAS GLOBALES PARA LOS PROFESIONALES FINANCIEROS, LEGALES, CONTABLES Y OTROS PROFESIONALES, CON APORTES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

Será importante reforzar las normas globales. Los Estados miembros deberían encargarse de la coordinación de la definición de tales normas a una organización internacional. Estas normas deben construirse a partir de las normas voluntarias existentes. Con los insumos de todas las partes interesadas, los Estados Miembros

deben acordar estas normas de forma multilateral a través de un organismo universal. Las normas profesionales también deben incluir a todos los tipos de actores financieros, incluidas las instituciones financieras no bancarias, y todo su personal, gerencia y juntas directivas. Se debe considerar la posibilidad de realizar pruebas de adecuación a la gerencia. También deberían incluirse profesiones como los notarios, agentes de bienes raíces y otros proveedores de servicios corporativos. Más importante aún, las normas deben exigir transparencia e integridad en la práctica profesional, con requisitos de diligencia debida. Las normas deben dejar en claro la obligación de todos los profesionales de informar a las autoridades sobre actividades o transacciones sospechosas, siendo los cómplices corresponsables junto con los perpetradores del acto ilícito.

## RECOMENDACIÓN 6B: LOS GOBIERNOS DEBEN ADAPTAR LAS NORMAS MUNDIALES APLICABLES A LOS PROFESIONALES PARA INTEGRARLAS EN LOS MARCOS NORMATIVOS Y DE SUPERVISIÓN NACIONALES CORRESPONDIENTES.

Se pueden integrar medidas para promover la adherencia a las normas mundiales en los marcos internacionales existentes o de nueva creación. Las leyes y los marcos nacionales deben adaptar las normas y pautas internacionales al contexto de cada país sin atenuarlos. Las iniciativas nacionales de desarrollo de códigos profesionales deben ser independientes de los organismos profesionales nacionales y otras partes interesadas, pero trabajar en consulta con ellos. Las reglamentaciones deben incluir sanciones administrativas y penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, con especial atención a los bancos y otras instituciones financieras. Los regímenes de supervisión deben ser sólidos. Los reguladores de los servicios financieros deben cooperar con las unidades de

inteligencia financiera para promover la integridad financiera. Las rápidas mejoras en el rendimiento de los equipos informáticos y las innovaciones en inteligencia artificial están facilitando y agilizando la tarea de encontrar y utilizar información relevante cada vez más precisa para ayudar a la aplicación de la ley. Los países deben implantar estos mecanismos que les permitirán eliminar los escondites a nivel nacional y colaborar con otros países a este fin (véase la recomendación 8).

Para incentivar el cumplimiento de los estándares, además del enjuiciamiento junto con sus clientes, las sanciones nacionales por actividad ilícita pueden incluir la inhabilitación profesional o la inclusión en una lista pública de infractores. Las evaluaciones por pares de la integridad financiera internacional deben verificar la implementación real de estas disposiciones mediante el análisis de los datos sobre el volumen y las circunstancias de los enjuiciamientos pertinentes y la identificación de los organismos profesionales que no cooperan en este sentido.

## SOCIEDAD CIVIL Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ciudadanos, trabajadores, profesionales, líderes empresariales, periodistas, investigadores y activistas: todos los actores no gubernamentales desempeñan su función en la construcción del mundo que queremos. Su voz sí cuenta y es fundamental incluirlos en la medida de lo posible en la formulación de políticas. De hecho, como reconoce el ODS 16, uno de los aspectos clave para el desarrollo sostenible es que las sociedades sean inclusivas. Por el contrario, los Gobiernos tienden a otorgar un acceso privilegiado a los ricos y poderosos, ya sean oriundos del propio país o procedentes del extranjero. Esto refleja el estado de cosas a nivel internacional, donde los Estados poderosos a menudo excluyen a los menos poderosos de la participación real.

La prevención de prácticas tan arraigadas como los abusos financieros y la impunidad exige que se reclame la aplicación de reformas desde lo interno y de forma sostenida. Los actores no gubernamentales tienen a menudo



la posibilidad de llamar la atención y sensibilizar al público sobre la corrupción y el abuso fiscal, así como sobre su impacto. También pueden impulsar cambios duraderos en las normas sociales y las relaciones sociales. Si bien la composición de las coaliciones sociales estables capaces de transformar las estructuras de poder arraigadas que sostienen la corrupción y el abuso fiscal es diferente en cada país, lo probable es que estén conformadas por ONG, grupos religiosos, sindicatos, medios de comunicación y el sector privado, así como parlamentarios y políticos.

La inclusión es aún más vital hoy en día, ya que muchos Estados, en respuesta al COVID-19, han declarado el estado de emergencia y han reducido el ejercicio de la función de supervisión del Parlamento sobre el Ejecutivo. Un número creciente de ciudadanos de todo el planeta está descontento con las medidas restrictivas adoptadas para hacer frente a la crisis. El importante trabajo de los medios de comunicación ha permitido sacar a la luz algunos casos de corrupción en las contrataciones de la respuesta a la COVID-19, los cuales no hacen sino minar la confianza en la respuesta de los Gobiernos a la pandemia.

» **Los actores de la sociedad civil, los denunciantes y los periodistas desempeñan un papel fundamental en el fomento de la responsabilidad, la lucha contra los intereses creados y la formación de coaliciones para la reforma.**

Los actores no gubernamentales deben participar en la interfaz de las políticas nacionales y las evaluaciones internacionales. Se trata de una práctica habitual del Consejo de Derechos Humanos que puede adaptarse a otras instituciones. Actualmente, la participación real de los actores no gubernamentales en muchas de las evaluaciones por pares es escasa, resultado de las decisiones tomadas por el Estado al que se está revisando. Los Gobiernos deberían esforzarse en todo momento por garantizar una toma de decisiones receptiva, inclusiva, participativa y representativa en todos los niveles. Como mínimo, es necesario actualizar todos los mecanismos de evaluación por pares con miras a proporcionar una inclusión más efectiva de las partes interesadas pertinentes, como la sociedad civil y el sector privado, en todas las etapas relevantes.

También es esencial reconocer el papel fundamental que desempeñan los actores de la sociedad civil, como los defensores de los derechos humanos, los periodistas de investigación y los denunciantes, en el fomento de la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Y justamente esto es lo que los convierte al mismo tiempo en objeto de intimidación y represión. Los denunciantes no siempre están protegidos<sup>71</sup> y, aun cuando sí lo están, la realidad es que las medidas legales de protección no se suelen aplicar de manera eficaz. Los activistas y periodistas continúan sufriendo intimidación, amenazas a su sustento y amenazas de muerte. En algunos casos, sus acciones les cuestan la vida. Las historias mediáticas de mayor riesgo son las investigaciones sobre casos de corrupción local o malversación de fondos públicos (que llevaron al asesinato de 10 periodistas en 2020) y las investigaciones sobre las actividades del crimen organizado (que se saldaron con el asesinato de cuatro periodistas)<sup>72</sup>.

Para poder realizar un trabajo tan necesario, todos los actores no gubernamentales necesitan apoyo y protección de sus derechos en todas las jurisdicciones. Las normas mínimas de protección para los defensores de los derechos humanos, los periodistas de investigación y los denunciantes pueden incorporarse como guía o protocolos a los instrumentos internacionales existentes, como la UNCAC o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

» **A pesar de la importancia vital de su trabajo, los actores de la sociedad civil carecen de apoyo y protección.**



**RECOMENDACIÓN 7A:** LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DEBE DESARROLLAR NORMAS MÍNIMAS DE PROTECCIÓN PARA LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, LOS PERIODISTAS DE INVESTIGACIÓN Y LOS DENUNCIANTES. LOS ESTADOS DEBERÍAN CONSIDERAR LA POSIBILIDAD DE INCORPORAR ESTAS NORMAS EN UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL LEGALMENTE VINCULANTE.

Los Estados deben comprometerse a eliminar cualquier impedimento en la ley y la práctica que limite a la sociedad civil y deben tomar todas las medidas necesarias para ayudar a fomentar un entorno seguro y propicio. Las normas mínimas deben incorporarse a los marcos legales nacionales. Esto podría implicar medidas adecuadas para respetar, proteger y promover el derecho a buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción y otros delitos financieros, y la capacidad de las OSC y los medios de comunicación para operar de forma independiente y sin temor a represalias por su trabajo. Los Estados deberían considerar la posibilidad de incorporar estas normas en un instrumento internacional jurídicamente vinculante.

**RECOMENDACIÓN 7B:** LA SOCIEDAD CIVIL DEBE SER INCLUIDA EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE MANERA EFICAZ Y EFICIENTE.

Como es práctica habitual en muchas instancias de las Naciones Unidas, la sociedad civil debe tener acceso a los foros y órganos que tratan sobre cuestiones de integridad financiera, incluidos los órganos o mecanismos sugeridos en este informe. La ampliación de las consultas más allá de los grupos de expertos brinda una representación

más completa y diversa de la situación, y puede contribuir a mejorar la formulación de políticas.

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

Sin el esfuerzo colectivo de todos los países, el sistema financiero internacional seguirá siendo vulnerable a las distintas formas de flujos financieros ilícitos que operan en los espacios facilitados por quienes se abstienen de cooperar. Es pues de suma importancia poder intercambiar o copartir información para la aplicación real de leyes, reglas y normativas, así como para la construcción de integridad financiera para el desarrollo sostenible. La disponibilidad de información ha aumentado considerablemente en las últimas décadas gracias a los innovadores instrumentos internacionales y al desarrollo tecnológico. Sin embargo, algunas demoras y barreras que dificultan la cooperación permiten

que los perpetradores de flujos financieros ilícitos hagan circular fondos fuera del alcance de las autoridades. Y algunos países o instituciones siguen sin recibir información importante.

Para crear integridad financiera para el desarrollo sostenible, se necesita a nivel nacional un enfoque en el que participen todos los niveles del Gobierno (véase

la recomendación 11). Todas las jurisdicciones deben permitir el intercambio de información entre diversas instituciones y los organismos gubernamentales responsables de promover la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Algunas restricciones problemáticas emanan de las normas internacionales sobre el uso de datos recibidos de otros países. Cuando se da el caso de tales restricciones sobre el intercambio de información entre organismos, como las relativas a la información intercambiada con fines fiscales según el Estándar Común de Reporte<sup>73</sup>, los Estados deben encontrar formas de permitir que dicha información sea utilizada por cualquier organismo nacional con el fin de investigar el lavado de dinero, la evasión de impuestos, los actos de corrupción o cualquier otro delito.



A nivel internacional, la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, promovida por la OCDE y el G20, ha desempeñado un importante papel en la mejora de la transparencia fiscal y la lucha contra la evasión fiscal transfronteriza al permitir el intercambio automático de información. Sin embargo, también existen muchas lagunas en cuanto a qué información se intercambia y quién la recibe. La falta de cobertura completa y la exclusión de algunos países en desarrollo de las redes de datos impiden a algunos países combatir los flujos financieros ilícitos. La cooperación internacional que se requiere comprende todos los sectores, con un mayor intercambio de información fiscal, intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera, intercambio de información entre organismos anticorrupción y provisión proactiva de información por parte de fiscales y otras autoridades de investigación.

Se debe prestar especial atención a los desafíos relacionados con el intercambio de información entre funcionarios de aduanas de diferentes países, así como entre funcionarios de aduanas y otras instituciones y autoridades gubernamentales encargadas de combatir los flujos financieros ilícitos, abordando también la emisión de facturas falsas. Estos movimientos ilícitos de dinero pueden ocurrir tanto en los flujos comerciales de importación como en los de exportación, generando una importante pérdida de recursos. Se trata de una declaración deliberadamente falsa del valor, el volumen o el tipo de producto en las transacciones aduaneras y, por lo tanto, constituyen actos ilegales de evasión fiscal y no una mera elusión fiscal legal. Sin embargo, la emisión de facturas falsas debe considerarse como un tema normativo independiente con soluciones distintas a otras formas de evasión fiscal. Las motivaciones de este canal de flujos financieros ilícitos varían. Puede tratarse de una forma de evadir impuestos y derechos de aduana, lavar dinero o eludir controles de capital. Además, muchos delincuentes consideran que la facturación fraudulenta es un mecanismo de bajo riesgo que aprovecha las oportunidades que brindan los países que intentan procesar rápidamente las transacciones aduaneras, en un esfuerzo por promover el comercio y mejorar el crecimiento económico.

» **Existen grandes vacíos legales en el intercambio de información financiera internacional.**

Los mecanismos actuales de intercambio de información, como los organizados en el marco del Foro Global del OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, involucran a jurisdicciones que obtienen información de sus instituciones financieras e intercambian automáticamente esa información con otras jurisdicciones. Esto requiere un intercambio recíproco, y ambas jurisdicciones acuerdan enviarse información entre sí.

A pesar del uso de recursos de capacitación orientados a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para intercambiar y utilizar información, los países desarrollados deberían explorar el intercambio de información con los países en desarrollo para ayudarlos a combatir la evasión fiscal sin que necesariamente exija reciprocidad. En muchos casos, es poco probable que los países en desarrollo cuenten con información de interés sobre ciudadanos de países desarrollados, mientras que pueden tener ciudadanos con activos no declarados ocultos en países desarrollados. Por lo general, los países desarrollados no comparten información con los países en desarrollo que aún no son capaces de enviar información o que aún no han suscrito esta práctica. Ya hay países que ofrecen intercambio de información unidireccional bajo acuerdos existentes de no reciprocidad relacionados con la información de cuentas financieras<sup>74</sup>.

» **Los países en desarrollo están excluidos de las redes de datos, lo que afecta su capacidad para combatir los flujos ilícitos.**

Las unidades de inteligencia financiera (UIF)<sup>75</sup> reciben grandes volúmenes de informes de transacciones sospechosas y es posible que no tengan la capacidad para investigarlos todos y cada uno de ellos. El Grupo Egmont, la red internacional de UIF, ha establecido mecanismos seguros para que las UIF se soliciten mutuamente información además de principios y orientación operativa sobre la realización de intercambios<sup>76</sup>. Sin embargo, las UIF siguen encontrando impedimentos para el intercambio de información debido a leyes nacionales que atañen, por ejemplo, al derecho a la intimidad<sup>77</sup>. A pesar de

la clara orientación del GAFI que señala que las UIF deben poder compartir información de manera espontánea para alertar a una jurisdicción contraparte de una actividad sospechosa que la contraparte no conoce<sup>78</sup>, se trata todavía de una práctica poco habitual<sup>79</sup>. El Grupo Egmont, como red internacional de UIF, debe continuar su trabajo para eliminar los obstáculos legales al intercambio de información entre UIF en su afán por facilitar el rápido intercambio de inteligencia financiera transfronterizo.

Los Estados también deben promover el intercambio informal y espontáneo de información entre las autoridades judiciales y anticorrupción para que se pueda informar a las jurisdicciones relacionadas con una determinada investigación de que se está investigando a una de las partes. El artículo 56 de la UNCAC alienta a los Estados Parte a remitir a otro Estado Parte información sobre el producto de la corrupción aunque no la haya solicitado siempre que consideren que “la divulgación de esa información puede ayudar al Estado Parte destinatario a poner en marcha o llevar a cabo sus investigaciones o actuaciones judiciales, o que la información así facilitada podría dar lugar a que ese Estado Parte presentara una solicitud con arreglo al presente capítulo de la Convención”. En la práctica, sin embargo, la aplicación del artículo 56 es deficiente, de manera que los países no siempre están en condiciones de tomar medidas coercitivas o, cuando corresponda, de reclamar indemnizaciones en casos de corrupción transfronteriza<sup>80</sup>.

» **Ciertos obstáculos se interponen de manera persistente a la cooperación y la responsabilidad internacionales.**

## RECOMENDACIÓN 8A: PONER FIN A LAS ASIMETRÍAS EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN COMPARTIDA CON FINES FISCALES, PARA QUE TODOS LOS PAÍSES PUEDAN RECIBIR ESTA INFORMACIÓN.

Los Gobiernos no deberían elegir por conveniencia a sus socios preferentes dejando a los países en desarrollo en las tinieblas en virtud del principio de “reciprocidad”. Todos los Gobiernos que cumplan con los requisitos legales de protección de datos deben recibir información. El desarrollo

de capacidades debería ayudar a tratar cualquier problema ligado a la insuficiencia del control de datos. Los datos sobre el cumplimiento del intercambio de información con fines fiscales (véase la recomendación 11A) ayudarán a establecer los incentivos adecuados.

## RECOMENDACIÓN 8B: PERMITIR EL LIBRE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL COMO PRÁCTICA ESTÁNDAR PARA COMBATIR TODAS LAS FORMAS DE FLUJOS ILÍCITOS.

Esto exigirá eliminar toda restricción nacional relativa al intercambio de información entre entidades gubernamentales. Simultáneamente, las restricciones internacionales, en particular las que emanan de los acuerdos internacionales de intercambio de información de carácter tributario, deben modificarse de modo que la información pueda ser utilizada con fines penales y de aplicación de la ley. Los países deben seguir respetando los debidos controles de intimidad y confidencialidad de los datos, y podrían necesitar ayuda para mejorar sus capacidades a este respecto (véase la recomendación 10).

## RECOMENDACIÓN 8C: PROMOVER EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL ENTRE LAS AUTORIDADES POLICIALES, ADUANERAS Y OTRAS.

Para aumentar la confianza que facilite y agilice un intercambio proactivo, es importante crear redes entre los funcionarios de aduanas, anticorrupción y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley entre fronteras. Los órganos existentes, tal como el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Corrupción y las redes regionales de autoridades anticorrupción, pueden servir como espacios iniciales para hacer realidad los intercambios espontáneos de información.

Para combatir eficazmente el lavado de dinero también es importante favorecer el intercambio de información espontáneo y sin restricciones entre las unidades de inteligencia financiera (UIF). Asimismo, una mejor cooperación e intercambio



de información entre los organismos de aduanas ayudaría a combatir la emisión de facturas falsas. Una mayor digitalización puede facilitar el intercambio de información y documentos comerciales.

## DINAMIZAR LA FORMULACIÓN Y LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS

La aparición de nuevos riesgos es constante por lo que todo sistema que fomente la integridad financiera para el desarrollo sostenible debe esforzarse diligentemente por adaptarse a estos cambios. Las instituciones internacionales deben monitorear estos riesgos, compartir sus análisis e informar a los países de manera oportuna. La digitalización y la creación de plataformas globales han transformado la creación de valor y, por lo tanto, renovado la importancia del trabajo analítico coordinado y mejorado en los organismos multilaterales inclusivos para garantizar que todos los Estados Miembros puedan recibir un asesoramiento oportuno y bien fundado sobre cómo abordar los nuevos desafíos.

Sin embargo, el dinamismo de los organismos internacionales competentes a este respecto es dispar. El GAFI logró con prontitud incorporar los avances técnicos y actualizar las normas sobre lavado de dinero, por ejemplo, con respecto a los proveedores de activos virtuales. Por el contrario, las normas fiscales, incorporadas en miles de tratados bilaterales y unos acuerdos modelo que evolucionan con lentitud, todavía no han logrado adaptarse a los cambios provocados por la digitalización, a pesar de haber transcurrido ya más de dos décadas desde la fundación de algunos de los gigantes de la tecnología digital.

Es importante señalar que incluso cuando los Estados Miembros implementen las recomendaciones de este Panel, los actores que intentan evadir las regulaciones buscarán nuevas formas de subvertir el nuevo paradigma de integridad financiera para el desarrollo sostenible. Las reglas y normas internacionales deberán adaptarse a los cambios de comportamiento y

tecnologías. Estos cambios se están acelerando debido a que la tecnología altera la forma en que funciona el sistema financiero.

» **Los formuladores de políticas deben ser muy ágiles para lidiar con los riesgos en constante evolución que amenazan la integridad financiera.**



## RECOMENDACIÓN 9A:

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEBEN BRINDAR ASESORAMIENTO OPORTUNO RELACIONADO CON LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS, DE MODO QUE LOS PROCEDIMIENTOS, LAS NORMAS Y LAS POLÍTICAS PUEDAN ACTUALIZARSE PERIÓDICAMENTE.

Son muchas las organizaciones internacionales que ya están realizando un trabajo analítico, pero debería mejorarse en los organismos multilaterales inclusivos para garantizar que todos los Estados Miembros puedan recibir un asesoramiento oportuno y bien fundado sobre cómo abordar los nuevos desafíos. También puede ser objeto de una mayor coordinación y de un debate en el que participen todos los Estados Miembros y las partes interesadas (véase la recomendación 14A).

## RECOMENDACIÓN 9B: LOS GOBIERNOS DEBEN AJUSTAR DE FORMA DINÁMICA SUS SISTEMAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN RESPUESTA A LOS NUEVOS RIESGOS.

Los Estados miembros deben seguir haciendo alarde de flexibilidad con su participación en los foros internacionales; y es que el ritmo trepidante de los avances tecnológicos exige reformas inmediatas. Pero los cambios tecnológicos no solo traen consigo nuevos riesgos, también nuevas posibilidades para mejorar la aplicación de la ley que deben capitalizarse de manera oportuna

para mitigar rápidamente tales riesgos. A su vez, también deben adaptarse con agilidad las regulaciones a nivel nacional a unos contextos locales en constante cambio. Contar con unos sistemas de gobernanza nacional eficaces será de gran ayuda a este fin (véase la recomendación 13).

## CREACIÓN DE CAPACIDAD

La naturaleza sistémica de los problemas de integridad financiera y la diversidad de sectores involucrados implica que la comunidad internacional debe aplicar un amplio abanico de políticas y completar o reforzar las normativas actuales. Uno de los grandes impedimentos para ello radica en la falta de conocimientos, habilidades y capacidades apropiados.

Los países en desarrollo, especialmente los de menor tamaño y nivel de desarrollo, cuentan con una menor capacidad institucional, carencia que hay que subsanar. La capacidad puede verse limitada por la escasez de recursos en general, así como por las limitaciones en términos humanos. En muchos países con alto riesgo de corrupción, elusión fiscal, evasión fiscal agresiva y lavado de dinero, la capacidad de las autoridades competentes es desigual y somera. Los países también carecen de la capacidad necesaria para actuar en función de la información, lo que podría atribuirse, al menos en parte, al clientelismo político.

Existe una necesidad urgente de asistencia técnica en los campos de la lucha contra el abuso fiscal, la lucha anticorrupción, el lavado de dinero y la recuperación de activos. Esto pasa por mejorar la capacidad de todos los Gobiernos.

» **Muchos países en desarrollo carecen de la capacidad institucional necesaria para la integridad financiera.**

Si bien para los países con alta capacidad humana y tecnológica el costo de promover políticas de integridad financiera puede ser mínimo (en términos relativos), el costo del cumplimiento de normas internacionales más estrictas puede ser

prohibitivo para los países más pobres y aquellos con capacidades exiguas. Esto puede obstaculizar llegar a acuerdos sobre normas más estrictas, además de erosionar la voluntad política de aplicar los compromisos ya acordados.

La comunidad internacional debe estar preparada para ayudar proporcionando los recursos necesarios a aquellos países que cuenten con la voluntad política de crear sistemas de integridad financiera. La creación de capacidad impulsada por la demanda debe estar disponible en todos los aspectos de la integridad financiera y sin temor a que tales solicitudes puedan disminuir otros tipos de asistencia.

Si bien son varias las instituciones internacionales que brindan capacitación, esto no ha sido suficiente. Deberían fortalecerse aún más los órganos e iniciativas intergubernamentales que ayudan a los países a desarrollar su capacidad, como la Academia Internacional contra la Corrupción, la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria, la Iniciativa Fiscal de Addis, Inspectores Fiscales sin Fronteras, las organizaciones

fiscales regionales, la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR) y el Fondo Africano de Apoyo Jurídico (ALSF). Se debe considerar el diseño de mecanismos universales de creación de capacidad a nivel internacional con la participación equitativa de los países para asegurar la pertinencia en diferentes contextos. Esto debería ir explícitamente de la mano con la creación de normas, incluidas las aquí recomendadas. Esto fomentaría el sentimiento de apropiación y la adopción de normas más estrictas. La creación de capacidad también debería prever gastos periódicos a largo plazo, si fuera necesario, para formar al personal de los órganos reguladores y administrativos con la debida experiencia técnica.

Por otro lado, es fundamental desarrollar la capacidad de ciertos países para ayudarlos a negociar normas y convenciones internacionales. Las organizaciones especializadas y organismos regionales suelen ser los mejor posicionados para



impartir este tipo de capacitaciones, a través de las cuales se pueden desarrollar mecanismos más sólidos de intercambio de conocimientos basados en las similitudes entre países de la misma región.

- » **Para mejorar las capacidades en todos los países, la voluntad política debe ir de la mano de un aumento de los recursos.**
- » **Las organizaciones especializadas y los órganos regionales añaden valor a través de un intercambio de conocimientos más eficaz.**

Si la eficacia de las intervenciones anticorrupción necesita mejorar, es en parte debido a la histórica falta de atención que se ha prestado a la investigación sobre la eficacia de distintas intervenciones en diferentes contextos. Gran parte de los primeros estudios se centraban en la corrupción, sin prestar atención a las políticas anticorrupción. Estudios más recientes han abordado la eficacia de diferentes políticas anticorrupción ya que algunos proveedores de cooperación para el desarrollo aumentaron interés en la evaluación y la eficacia de las mismas. Estos estudios ponen de manifiesto diversos grados de eficacia en las intervenciones anticorrupción y demuestran la necesidad de profundizar en aquellos aspectos que sí funcionan<sup>81</sup>. Como parte de su compromiso renovado con la lucha anticorrupción, el Banco Mundial ha hecho balance de las lecciones de sus programas<sup>82</sup>, pero la coordinación con la creación de capacidad relacionada con la UNCAC y los programas del PNUD sobre gobernanza es relativamente débil.

Además, deben llevarse a cabo programas de concienciación pública para reforzar una mayor inversión en resultados de integridad financiera. El cambio sistémico implica disrupción, pero mantener la integridad financiera después de un gran logro depende de que se cuente con fuerzas estables que puedan defender y construir sobre el progreso alcanzado. Los resultados de integridad financiera dependerán de las capacidades de la sociedad civil, los medios de comunicación y las empresas. Por lo tanto, la creación de capacidad no debe centrarse solo en los Estados, la concienciación pública es fundamental para mantener la voluntad política y cimentar nuevas normas sociales en materia de corrupción. Influir en la concienciación tributaria de los ciudadanos

de manera positiva, al enfatizar el contrato social y el deber cívico de contribuir, puede fortalecer el cumplimiento tributario para combatir la evasión fiscal.

Los rápidos avances tecnológicos y la fuerte reducción de sus costos harán que la implantación y el uso de la tecnología de la información para crear capacidad de implementación sea asequible, además de proporcionar información en tiempo oportuno. Las nuevas tecnologías, entre otras, la inteligencia artificial, facilita la identificación de actividad sospechosa ya que permite, por ejemplo, comparar los datos de la declaración de impuestos con otros conjuntos de datos, como las declaraciones de aduanas, la información de cuentas financieras o registros de transacciones inmobiliarias. Los gobiernos pueden implementar soluciones tecnológicas como el aprendizaje automático y el análisis de datos para minimizar los riesgos de lavado de dinero. El G20 acordó recientemente unos principios de alto nivel para promover la integridad del sector público mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación<sup>83</sup>.

- » **Es necesaria más investigación sobre la eficacia de las intervenciones anticorrupción.**
- » **Los actores no gubernamentales requieren una mayor capacidad para reforzar la voluntad política, mientras que la concienciación pública puede cambiar las normas sociales.**
- » **Existen herramientas tecnológicas para fortalecer la capacidad de aplicación de la ley.**



## **RECOMENDACIÓN 10A:** CREAR UN PACTO INTERNACIONAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE QUE COORDINE EL DESARROLLO DE CAPACIDADES. AMPLIAR LAS CAPACITACIONES ACTUALES EN TEMAS DE ABUSO FISCAL, CORRUPCIÓN, LAVADO DE DINERO, DELITOS FINANCIEROS Y RECUPERACIÓN DE ACTIVOS.

La comunidad internacional debe aumentar el volumen de financiación y asistencia tecnológica canalizada hacia la creación de capacidad, en función de las necesidades. El pacto incluirá, entre otras cosas, financiamiento directo para los Gobiernos que necesiten asistencia, así como la provisión de recursos para agencias e instituciones internacionales que ayudarán en la creación de capacidad. Los mecanismos no deben un enfoque único para todas las jurisdicciones, sino que deben reconocer la complejidad de los diferentes contextos y adaptarse adecuadamente en función de la necesidad y la voluntad política. Además, deberían servir como un mecanismo de retroalimentación útil para los órganos normativos y las estructuras de coordinación (véase la recomendación 14). Las evaluaciones del éxito de la creación de capacidad también pueden poner de manifiesto las divergencias entre las normas internacionales y las necesidades de los Estados miembros. Puede basarse en el modelo de coordinación de la creación de capacidad fiscal de la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria.

## **RECOMENDACIÓN 10B:** LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DEBE FINANCIAR LA CREACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE BIENES PÚBLICOS QUE PUEDAN REDUCIR EL COSTO DE APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE INTEGRIDAD FINANCIERA.

Ejemplos de tales bienes públicos son el software de registro de beneficiarios finales, el software de

inteligencia artificial para analizar transacciones financieras y declaraciones de impuestos sospechosas, así como un software que cuente con los suficientes controles de intimidad para el intercambio automático de información con fines fiscales. Las organizaciones internacionales pueden desarrollar estos productos y actuar como sus custodios. Debe proporcionarse apoyo en creación de capacidad para facilitar la implantación o el uso de estos bienes públicos en los países que necesitan asistencia.

## **RECOMENDACIÓN 10C:** FORTALECER LA CAPACIDAD DE LA UNODC PARA REALIZAR INVESTIGACIONES SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, TAMBIÉN EN COLABORACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, CON EL OBJETIVO ESTRATÉGICO DE MEJORAR LA EFICACIA DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES Y LA ASISTENCIA TÉCNICA.

A medida que aumentan las iniciativas de creación de capacidad orientada a generar integridad financiera para el desarrollo sostenible, es fundamental que se tenga en cuenta el impacto. La capacidad no solo debe evaluarse en función de la capacidad para aplicar disposiciones legales, sino que también debe valorarse cuán eficaz es en la lucha anticorrupción. Esto requiere una mayor capacidad para investigar todos los aspectos de las estrategias contra la corrupción, incluida su prevención. También exige aprender y colaborar con instituciones internacionales relevantes como el Banco Mundial, el PNUD, la Academia Internacional contra la Corrupción y otras entidades de investigación. Estas lecciones deben, por otra parte, aplicarse a las agendas de desarrollo de capacidades. Esto requerirá una actualización de la Secretaría de la UNODC para acercar a los profesionales unas investigaciones relevantes en términos de políticas.

## INSTITUCIONES QUE APOYAN LA INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Incluso con los valores de integridad financiera reforzados y las políticas ajustadas como se describió anteriormente, la comunidad internacional todavía no habría logrado crear el ecosistema que permitiera fomentar la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Serán necesarios cambios institucionales a nivel nacional e internacional para respaldar y sostener la acción.

### RECOPIACIÓN Y PUBLICACIÓN DE DATOS

Las gestiones encaminadas a mejorar la integridad financiera se ven gravemente obstaculizadas por la ausencia de órganos neutrales y autorizados para recopilar y analizar los datos (incluidos datos desglosados por género). Sin datos, no es posible evaluar los avances con eficacia. Con frecuencia la recopilación de datos se limita a marcar casillas en lugar de proporcionar análisis cualitativos y de impacto. La disponibilidad de datos es fundamental en los ámbitos de la imposición, el lavado de dinero, la corrupción y la restitución de activos.

Para contrarrestar la planificación fiscal agresiva y la evasión fiscal, es importante seguir produciendo y utilizando datos fiscales. Este ha sido el foco prioritario de las normativas que se han formulado en la última década, habiéndose ya puesto en marcha el fortalecimiento de los niveles de transparencia tributaria y el intercambio automático de información con fines tributarios. Sin embargo, las carencias de los datos fiscales globales publicados son evidentes, por ejemplo, en la publicación de los agregados nacionales en los informes corporativos país por país o en la información agregada sobre el intercambio automático de información bajo el estándar común de reporte. Falta un organismo neutral de alcance universal que asuma la responsabilidad de tales tareas. Estas deficiencias podrían solventarse mediante la recopilación y difusión sistemática, regular y frecuente de datos mundiales.



» **No existe un organismo neutral y autorizado que se encargue de publicar datos fiscales completos a nivel mundial.**

Cabe señalar también que la insuficiencia de datos fiables y completos sobre la recuperación de activos es notable. De hecho, hasta la fecha, la mayoría de los Estados Parte en la UNCAC no recopilan ni publican datos sobre este tema. Los datos actualmente disponibles sobre las acciones de recuperación de activos de los países son inexistentes o irregulares, parciales e inconsistentes<sup>76</sup>. Aún así, la recopilación y difusión de datos confiables, completos y desglosados sobre el volumen real de activos incautados, confiscados y devueltos es fundamental para tener una imagen completa de las iniciativas de recuperación de activos y evaluar la eficacia en el cumplimiento de los compromisos de la UNCAC.

La recuperación de activos debe ser lo más transparente y responsable posible. La transparencia y la rendición de cuentas son de vital importancia para restaurar la confianza en las instituciones y, por lo tanto, para la credibilidad de todo el proceso de la recuperación de activos. De hecho, su ausencia es lo que inicialmente ayudó a facilitar el

desvío de activos. En ese contexto, la ausencia actual de datos completos sobre la recuperación de activos, tanto de los Estados solicitantes como los que reciben la solicitud, representa un fracaso alarmante.

» **No se cuenta con los datos y pruebas suficientes sobre la recuperación y la restitución de los activos.**

Esto ocurre igualmente con la aplicación de controles de lavado de dinero. Los investigadores afirman que el sistema para reportar transacciones sospechosas ha permitido descubrir muy pocos casos de corrupción<sup>85</sup>, lavado de dinero u otros delitos financieros transfronterizos<sup>86</sup>. Esto pone de manifiesto que no evaluar la eficacia del sistema, por ejemplo a través de datos sobre los volúmenes de transacciones notificadas y el número de investigaciones y enjuiciamientos emprendidos, va en detrimento de la confianza.

En la actualidad, las evaluaciones mutuas del GAFI están se basan en datos y métricas nacionales, lo mismo que las realizadas por los organismos regionales siguiendo el modelo del GAFI. Algunas regiones publican informes analíticos en este ámbito, aunque de manera irregular. Por ejemplo, el análisis de EUROPOL muestra que incluso en la Unión Europea, que posee la mayor capacidad de seguimiento e investigación, las autoridades utilizan, en promedio, poco más del 10 por ciento de los informes presentados, porcentaje que no ha cambiado desde 2006<sup>87</sup>. Sin embargo, ni siquiera estos datos de la UE se publican o utilizan con regularidad. La información global de dominio público puede ayudar a los países a comparar su trabajo, aprender unos de otros y orientar la asistencia técnica. La falta de datos uniformes sobre el volumen de informes de actividades sospechosas, enjuiciamientos, sanciones o sobre el intercambio de información entre las UIF impide la comparación y evaluación transfronterizas de la eficacia real de la aplicación de las reglas ALD/CFT.

» **La falta de datos públicos uniformes sobre el volumen de informes de actividades sospechosas obstaculiza la evaluación de la eficacia del sistema actual.**

### RECOMENDACIÓN 11A: CREAR UN CENTRO DE SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS DE IMPOSICIÓN PARA RECOPIRAR Y DIFUNDIR DATOS NACIONALES AGREGADOS Y DETALLADOS SOBRE TRIBUTACIÓN Y COOPERACIÓN EN CUESTIONES DE TRIBUTACIÓN A NIVEL MUNDIAL.

El mínimo indispensable para comenzar a hacer frente a la magnitud de la elusión y la evasión fiscal es obtener datos anuales coherentes a nivel mundial. Se necesita una entidad de composición universal que permita contar con datos detallados para el análisis y la investigación, incluidos datos desglosados por género. Dicha entidad podría ubicarse en algún organismo multilateral con miembros inclusivos, como el Fondo Monetario Internacional, dadas sus fortalezas en la producción y publicación de datos, mientras que las Naciones Unidas pueden

colaborar con el Fondo bajo los auspicios de un organismo tributario intergubernamental (véase la recomendación 14B).

Se debe brindar información a nivel nacional, regional y global sobre las ganancias corporativas declaradas, la actividad económica corporativa real, la ubicación de los activos y sus beneficiarios finales, así como sobre los mecanismos de cooperación internacional en cuestiones de tributación y su funcionamiento. Otro aspecto importante es el diseño de modelos para la presentación de informes de datos. Esto sería de gran utilidad en el caso de los indicadores propuestos para el ODS 16.4 sobre la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Pero debería ir mucho más allá y recopilar datos útiles para las autoridades del país en actividades diversas, desde la realización de evaluaciones de riesgos hasta la determinación de las necesidades de capacidad. La ciudadanía también podrá utilizar los datos para responsabilizar a los Gobiernos de su desempeño.

### RECOMENDACIÓN 11B: DESIGNAR UNA ENTIDAD ENCARGADA DE RECOPIRAR Y DIFUNDIR DATOS SOBRE ASISTENCIA LEGAL MUTUA E INICIATIVAS DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Un organismo de composición universal debería recopilar y difundir periódicamente datos fiables, completos y desglosados sobre las solicitudes de asistencia legal mutua y sus resultados. Este ejercicio debe constituir una práctica anual regular realizada a través del departamento de estadística de la entidad elegida. Estos datos no solo podrán incorporarse al mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC para evaluar la eficacia de la implementación, sino que también pueden ser utilizados por altos funcionarios de cada país para juzgar la efectividad de su propio personal, sus políticas y sus procedimientos.

## RECOMENDACIÓN 11C: DESIGNAR UNA ENTIDAD ENCARGADA DE RECOPIRAR Y DIFUNDIR DATOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS RELATIVAS AL LAVADO DE DINERO, INCLUIDA INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL.

Un organismo de composición universal debería recopilar y difundir periódicamente datos nacionales completos y fiables sobre lavado de dinero, con un nivel de desglose tal que no viole la confidencialidad. Estos datos pueden ser útiles para el análisis comparativo de los exámenes del cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI a nivel mundial y regional.

### EXAMEN DE LA APLICACIÓN

Es importante contar con mecanismos eficaces de examen de la aplicación ya que permiten mejorar la confianza e incentivar la aplicación de las normas internacionales, aunque su eficacia es relativa en los casos de

corrupción ya arraigada o de falta total de voluntad política para implementar reformas. Los cinco componentes fundamentales de una evaluación por pares eficaz son la exhaustividad, la inclusión, la imparcialidad, la transparencia y el seguimiento.

En aras de la exhaustividad, la evaluación por pares no se debe limitar a evaluar el cumplimiento legal de las normas internacionales por parte del Gobierno. También debe evaluar el cumplimiento en la práctica, así como el impacto de tal cumplimiento. Además, es vital incluir a todas las partes interesadas relevantes, especialmente la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado, en los exámenes, para mejorar todo el proceso y promover la implementación. Todos los Estados que son objeto de examen deben recibir el mismo trato y se evitará que el examen se vea influido por factores como el sesgo político o el desequilibrio de poder<sup>88</sup>. Tanto el proceso de examen como sus resultados deben ser de acceso público. El seguimiento regular y sistemático

también es fundamental para garantizar la aplicación de las recomendaciones.

» **Los exámenes de la aplicación deben ser integrales, inclusivos, imparciales, transparentes y tener un seguimiento.**

Aunque ninguno de los sistemas de evaluación por pares relacionados con las normas internacionales de integridad financiera cumple completamente con estos requisitos, el mecanismo de examen de la aplicación (IRM, por sus siglas en inglés) de la UNCAC merece una especial atención. El IRM, un acuerdo pionero cuando se firmó hace 20 años, ha alcanzado muchos logros, pero sería conveniente actualizarlo para dar cuenta de las nuevas realidades de las políticas anticorrupción, ya que apenas ha sufrido modificaciones relevantes desde su creación, mientras que la mayoría de los mecanismos han ido incorporando cambios significativos a lo largo del tiempo. En la actualidad, el IRM se aparta ahora significativamente de las prácticas de otros mecanismos de revisión por pares y ha quedado obsoleto en los cinco parámetros clave enumerados anteriormente.



El IRM de la UNCAC solo abarca la aplicación de las disposiciones pertinentes. No incluye ningún requisito sobre participación de las partes interesadas, quedando a discreción del Estado revisado, al contrario de la mayoría de las evaluaciones por pares que se realizan el campo de la integridad financiera. No prevé deliberaciones sobre los informes

de países concretos en las reuniones del grupo de examen de la aplicación; tampoco exige que los informes de los exámenes estén disponibles para el público en general<sup>89</sup>. Finalmente, no cuenta con un sistema formalizado de seguimiento entre rondas de examen<sup>90</sup>, lo que abre la posibilidad de que persistan las carencias de aplicación. Esto es especialmente problemático ya que la práctica de las dos primeras rondas de examen se había centrado únicamente en determinados capítulos de la convención. Así, cabe la posibilidad de que durante décadas no se verifique la evolución de alguna deficiencia de aplicación ya identificada.



- » **Es imprescindible actualizar el examen de la aplicación de la UNCAC para mejorar la eficacia.**

## **RECOMENDACIÓN 12A: ACTUALIZAR EL MECANISMO DE EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LA UNCAC PARA MEJORAR LA EXHAUSTIVIDAD, LA INCLUSIÓN, LA IMPARCIALIDAD, LA TRANSPARENCIA Y, ESPECIALMENTE, EL SEGUIMIENTO.**

El próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Corrupción supone una oportunidad única para que los Estados parte en la UNCAC acuerden actualizar el mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC y contribuir así a mejorar la aplicación de la Convención. La mejora del mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC debe realizarse dentro del marco de la Convención. Se deben tomar medidas en los cinco aspectos: exhaustividad, inclusividad, imparcialidad, transparencia y mecanismos de seguimiento:

- » **Mejorar la exhaustividad mediante el examen tanto de la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UNCAC como del cumplimiento real por parte de los Estados y su impacto;**
- » **Mejorar la inclusión significativa de las partes interesadas pertinentes, como la sociedad civil y el sector privado, en las evaluaciones por pares, en particular a) durante la preparación del informe de autoevaluación; y b) durante las visitas a los países (cuando corresponda);**
- » **Garantizar la imparcialidad y reducir los riesgos de sesgo político en los exámenes al exigir a) la participación de expertos nacionales en los exámenes de los países; b) la participación de la Secretaría de la UNODC, y no solo de otros países, en el equipo de examen; y c) debatir y aprobar caso por caso los informes de los países en las reuniones del grupo de examen de la aplicación;**

- » **Aumentar la visibilidad y la accesibilidad en todo el proceso de examen mediante a) la difusión por Internet de las sesiones de los grupos de examen de la aplicación; y b) el requisito de que los informes de examen completos estén disponibles en línea;**
- » **Crear un mecanismo de seguimiento adecuado, que incluya a) recomendaciones orientadas a resultados a las cuales se dará un seguimiento periódico para verificar su aplicación; b) una mejor vinculación con la creación de capacidad; y c) una mejor comunicación pública por parte del grupo de examen de la aplicación sobre los países que presentan los mayores progresos, a modo de incentivo.**

Estos cambios deberían mejorar la apertura y la honestidad sin dejar de respetar el consenso y los enfoques impulsados por los Estados miembros de la UNCAC, que le permiten respetar la diversidad de los sistemas legales, políticos, judiciales y sociales.

## **RECOMENDACIÓN 12B: ACTUALIZAR LA UNCAC Y OTROS MECANISMOS DE EVALUACIÓN POR PARES PARA REDUCIR LA REDUNDANCIA Y AUMENTAR LA EFICIENCIA.**

También es fundamental garantizar la coherencia entre los procesos de examen y reducir el riesgo de fatiga del seguimiento. Los Estados Miembros deberían acortar los intervalos entre evaluaciones y mejorar la colaboración entre las diferentes evaluaciones por pares en el ámbito de la integridad financiera mediante, por ejemplo, los mecanismos sugeridos en la recomendación 13. Finalmente, es de vital importancia que todos los mecanismos de evaluación por pares cuenten con una financiación estable e imparcial a lo largo del tiempo. Esto significa un presupuesto ordinario no sujeto a caprichos políticos, de modo que los exámenes puedan ser imparciales y eficaces.

## **ARREGLOS DE GOBERNANZA NACIONAL**

En la actualidad, ningún Gobierno del mundo cumple con todo lo estipulado. La integridad financiera para el desarrollo sostenible es una

agenda universal que requiere una acción universal. Se necesitan voluntad política y financiación, incluso para crear los planes de reforma correctos y solicitar la creación de capacidad necesaria. Ya no es suficiente hablar de, o incluso crear, instituciones independientes para promover el progreso en aspectos específicos de la integridad financiera, como un organismo anticorrupción.

Muchos países carecen de la coordinación necesaria por el hecho de que cada tipo de flujo financiero ilícito depende de una institución diferente y algunos organismos reguladores no asumen la integridad financiera como parte de su mandato. La creación de entidades especializadas independientes para tratar los distintos flujos financieros ilícitos no solo aumenta los costos operativos, sino que también puede reforzar el status quo. Se necesitan sistemas que involucren al Gobierno en su conjunto, pero que al mismo tiempo dejen espacio para la especialización del trabajo. Un enfoque más holístico de la formulación de políticas se beneficiaría de las economías de escala y alcance, abarcando todas las fuentes y canales de los flujos financieros ilícitos y aprovechando la diversidad de conocimientos especializados. En cierto sentido, la estructura propuesta sería similar a una empresa de organización multidivisional que comparte muchas instalaciones y costos pero se dirige a diferentes mercados.

» **La diversidad de arreglos institucionales internacionales presenta desafíos de coordinación nacional y sobrecarga las capacidades gubernamentales.**

La integridad financiera para el desarrollo sostenible demanda innovaciones nacionales en materia de cooperación y coordinación, para lo cual se podría incluso recurrir a actores no gubernamentales. Un enfoque que considere al Gobierno en su conjunto debería proporcionar la arquitectura necesaria para la colaboración entre organismos, la elaboración coordinada de informes y la eliminación de redundancias o rivalidades en los mandatos. El principio de integridad financiera para el desarrollo sostenible requiere un apoyo político constante y estar integrado en

la planificación de desarrollo. Este marco debería ser una parte fundamental de los marcos de financiación nacionales integrados y ser coherente con las estrategias de ingresos a medio plazo. Este marco integral ayudará a garantizar que los Gobiernos cuenten con la capacidad necesaria

para aplicar plenamente las políticas de integridad financiera para el desarrollo sostenible. También contribuirá a garantizar que las estrategias nacionales generales de desarrollo sostenible se ocupen de los obstáculos al cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos existentes.



La creación de capacidad depende también de la colaboración interinstitucional a nivel nacional, que deberá mejorarse a través del intercambio de experiencias regionales. El Panel observa, por ejemplo, que algunas administraciones tributarias de distintos lugares del mundo han creado agrupaciones regionales de autoridades tributarias para intercambiar experiencias y analizar temas relevantes<sup>91</sup>. Sin embargo, con la excepción del Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF), la asistencia técnica que se brinda se centra más en temas ligados a la administración tributaria y menos en cuestiones de política tributaria, legislación tributaria o tratados tributarios.

De igual importancia para el éxito de la colaboración interinstitucional es su capacidad para adaptar las normas e instrumentos mundiales y regionales existentes al ámbito nacional e incorporarlos en las diferentes instituciones nacionales responsables de la integridad financiera. Este proceso ayudará a reunir a estas instituciones nacionales en torno a una cooperación regional coordinada y proporcionará un análisis de riesgo eficaz para identificar las principales carencias en recursos y capacidades para lidiar con el abuso fiscal y demás actividades delictivas. El éxito de estas herramientas y marcos de políticas dependerá de cuán adaptados estén a las particularidades de las circunstancias de cada país.

» **Dentro de cada país, se observan también disparidades en las capacidades de las distintas instituciones nacionales que se ocupan de los riesgos de corrupción, elusión y evasión fiscal y blanqueo de dinero.**

### **RECOMENDACIÓN 13: LOS GOBIERNOS DEBEN CREAR MECANISMOS DE GOBERNANZA NACIONAL SÓLIDOS Y COORDINADOS QUE REFUERZEN DE MANERA EFICIENTE LA INTEGRIDAD FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, ADEMÁS DE PUBLICAR EXÁMENES NACIONALES QUE EVALÚEN SU PROPIO DESEMPEÑO.**

El fomento de la integridad financiera requiere prestar la debida atención al seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales. Es necesario fortalecer la función de supervisión de los parlamentarios en relación con la integridad financiera, ya que son ellos los que tendrán la responsabilidad de las legislaciones que permitirán que se produzcan los cambios esperados, pero también pueden estar representando a electores que se verán afectados por estas medidas. Los comités parlamentarios pueden pedir cuentas al Ejecutivo y a los organismos de ejecución por su desempeño. También es importante la participación de la sociedad civil en estos acuerdos de gobernanza, ya que puede contribuir a evitar que las reglas de integridad financiera no se subviertan o politicen. Cada Gobierno debe publicar, para su examen público, un informe anual sobre los avances y la utilización de recursos adicionales de acuerdo con el Pacto Mundial que se menciona en la segunda parte del presente documento.

#### **ARREGLOS DE GOBERNANZA GLOBAL**

La arquitectura global está fragmentada y descoordinada. Algunos de los organismos todavía están lejos de una inclusividad universal. Otros carecen de la infraestructura

necesaria para el establecimiento de normas. Por otro lado, la falta de coordinación de las actuales instituciones hace que temas que están interrelacionados se traten de forma aislada, sin lograr un acercamiento sistemático a los flujos financieros ilícitos. Estas entidades carecen igualmente de dinamismo. Algunos órganos políticos no logran movilizar al personal experto necesario, mientras que otros órganos técnicos tienen que lidiar con una notable falta de respaldo político. No existe en la actualidad ningún foro inclusivo que reúna a las distintas partes del sistema. El mosaico de arreglos institucionales presenta, como mínimo, desafíos de coordinación, sobrecarga las capacidades gubernamentales y cuestionamientos acerca de su legitimidad. Las deficiencias de la arquitectura actual apuntan a la necesidad de un ecosistema legítimo y coherente de instrumentos e instituciones dedicados a trabajar por la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

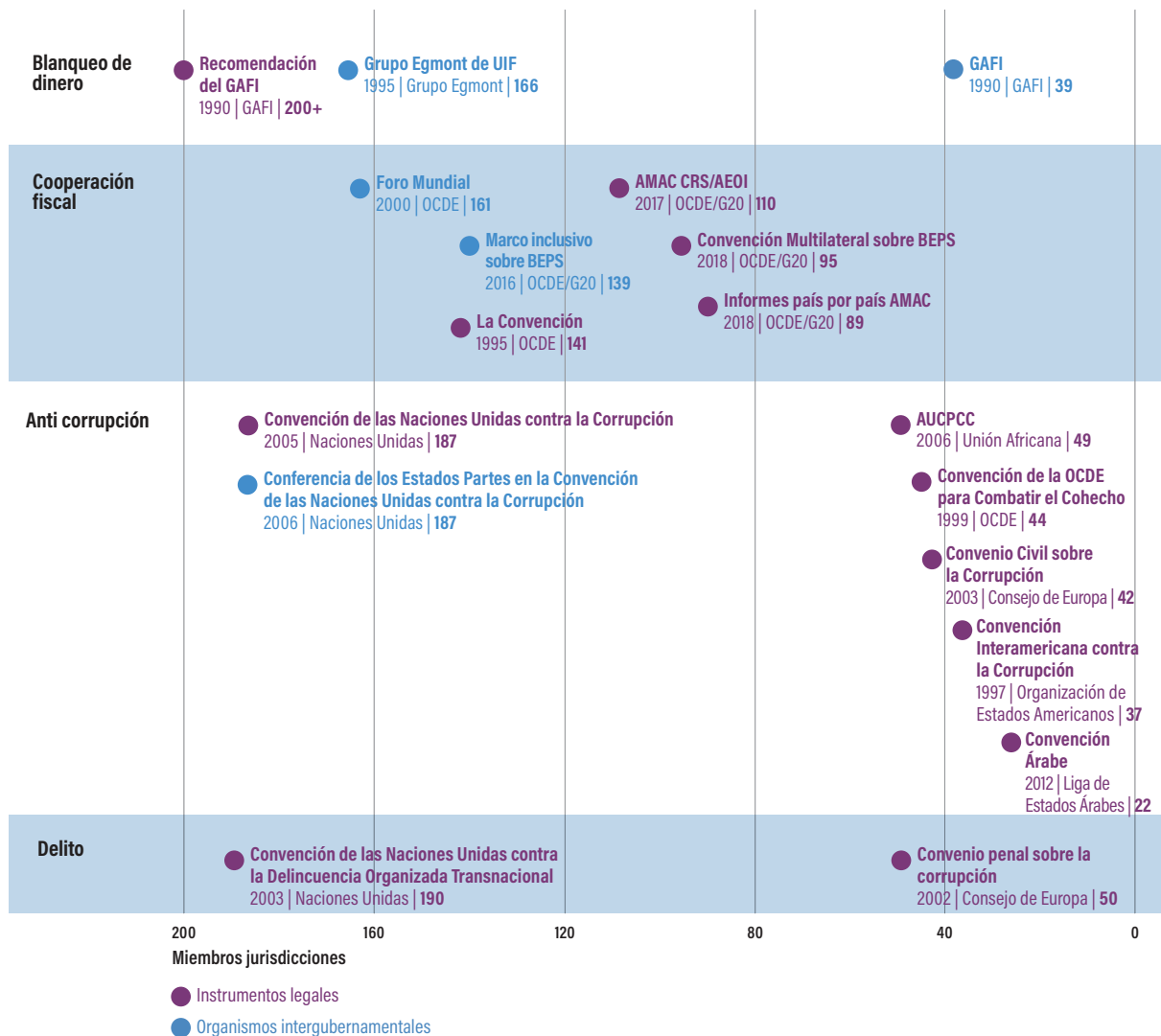
El gráfico 2 esquematiza parte de la compleja red de iniciativas, programas, acuerdos, convenciones y tratados intergubernamentales que se han ido desarrollando orgánicamente a lo largo del tiempo a partir de relaciones históricas<sup>92</sup>. Estos instrumentos, y otros, tratan parte del problema, operando en como compartimentos estancos desde un punto de vista funcional, institucional y geográfico.

» **La actual arquitectura mundial para hacer frente a los flujos financieros ilícitos es fragmentaria e inadecuada**

Lo cual impide a día de hoy la creación de un foro intergubernamental único y globalmente inclusivo que se encargue de emitir normas en materia tributaria. El proceso de establecimiento de reglas y normas tributarias internacionales recae en gran medida sobre la OCDE y el G20, si bien el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación desempeña una importante función través de su modelo de tratado y otros instrumentos innovadores. La OCDE/G20 ha diseñado dos marcos importantes sobre cooperación tributaria: el Marco Inclusivo sobre BEPS y el Foro Global



GRÁFICO 2: ALGUNOS MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD FINANCIERAS



Fuente: Panel FACTI

Nota: "La Convención" se refiere a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal celebrada por la OCDE. Para cada entrada se indica: el año del acuerdo; el órgano de negociación, anfitrión o secretaría; y el número de miembros.

sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (véase en el gráfico 2 el tamaño de su composición). Solo aquellos países que acepten aplicar las normas y reglas subyacentes están invitados a participar en estos marcos, aunque la mayoría de los países en desarrollo fueron excluidos del proceso de negociación y elaboración.

El GAFI, formado originalmente por tan solo 16 Estados Miembros, cuenta hoy en día con 39 miembros, entre los que figuran todos los países del G-20, así como otros países con grandes centros financieros. La participación en el GAFI es casi universal a través de sus Miembros Asociados, los organismos regionales estilo GAFI (OREG), quienes congregan a casi todos los Estados como

miembros. Los OREG se asisten a las plenarios del GAFI en calidad de observadores, participan en las reuniones del GAFI y brindan información sobre el establecimiento de normas<sup>93</sup>. Sin embargo, los miembros asociados no disfrutaban de una representación equitativa formal en las plenarios, que es donde se aprueban oficialmente las normas.

Por su parte, la UNCAC es un instrumento anticorrupción universal jurídicamente vinculante, fruto de la cual surge la Conferencia de los Estados Parte (COSPE, por sus siglas en inglés) con el objetivo de mejorar la capacidad y la cooperación entre los Estados, promover la Convención y evaluar su aplicación. Sin embargo, la COSPE es un organismo de alto nivel creado por la Convención y no cuenta con un mecanismo formal para



coordinar sus decisiones o actividades con ningún otro organismo de las Naciones Unidas.

En cada uno de los ámbitos, se pueden utilizar y aprovechar las estructuras existentes con el fin de incorporar la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Sin embargo, no existen estructuras formales de coordinación en la actual configuración de compartimentos estancos. Para los Estados, la cooperación y la coordinación resultan más eficaces cuando comparten y asumen sus responsabilidades. Si bien los Estados ya tienen obligaciones a nivel nacional, internacional y colectivo, derivadas de los instrumentos mencionados, cualquier eslabón del sistema de integridad financiera que presente algún tipo de fragilidad puede arrastrar a las demás partes del sistema. Por este motivo es necesaria una mayor coordinación<sup>94</sup>. La actual presidencia del GAFI ya ha señalado la cooperación y la armonización con las Naciones Unidas como una de sus prioridades clave, lo cual es signo de la disposición y voluntad de las instituciones internacionales para superar las deficiencias identificadas hasta ahora.

» **Todo ecosistema legítimo y coherente de instrumentos e instituciones precisa coordinación.**

Cabe señalar que varios mecanismos multilaterales del sistema de integridad financiera mundial presentan un plurilateralismo oculto, o la unión de pequeños subgrupos para garantizar que prevalezcan sus propios intereses. Esto genera una desigualdad de trato y resultados entre los países, siendo los países en desarrollo los que casi sin excepción salen perdiendo. La gobernanza global necesita mejorar en muchos aspectos. Las Naciones Unidas, como organismo inclusivo y universal, con funciones de creación y evaluación de normas, ocupa una posición única para dar respuesta a tales cuestiones y tratar aspectos técnicos, legales y políticos en un único foro. Puesto que ECOSOC ya está ocupándose de los temas de financiación para el desarrollo sostenible, es lógico que, con apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, se convierta en el escenario para facilitar tanto la cooperación internacional como otras soluciones ligadas a la construcción de la integridad financiera para el desarrollo sostenible.

» **Se necesita una gobernanza global revitalizada que fomente la cooperación internacional en favor de la integridad financiera para el desarrollo sostenible.**

Al igual que en las demás recomendaciones, la mejora de los arreglos de gobernanza global no resolverá las dificultades técnicas o las diferencias de opinión de forma inmediata. De la misma manera que ocurre con las estructuras nacionales, las estructuras internacionales deben encontrar la coherencia en lo que ahora no son más que discusiones políticas dispares con pocos puntos en común. La gobernanza global debe invitar a mejorar la coordinación y la cooperación transfronterizas y entre problemáticas hasta ahora tratadas como temas aislados para implementar los valores, políticas e instituciones descritos anteriormente.

El multilateralismo también puede avanzar en otros niveles además del global. Todavía hay mucho margen para la innovación y el aprendizaje en el ámbito regional y nacional. A las reformas multilaterales que ya están en curso o acordadas, se puede sumar un trabajo productivo a nivel regional en cuestiones de integridad financiera. La coordinación regional puede basarse en las innovaciones observadas en la legislación nacional y los acuerdos bilaterales. Y ese progreso se ve facilitado por la comprensión y la demostración de la eficacia de nuevas normas, reglas o reglamentaciones a nivel nacional y regional.

» **Las estructuras internacionales, tanto a nivel regional como mundial, permiten mejorar la coherencia y la coordinación.**

## **RECOMENDACIÓN 14A: ESTABLECER UN MECANISMO DE COORDINACIÓN GLOBAL INCLUSIVO Y LEGÍTIMO EN EL SENO DEL ECOSOC QUE SE OCUPE DE LA INTEGRIDAD FINANCIERA DE FORMA SISTÉMICA.**

Las actuales estructuras del ECOSOC, como la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, deben reunirse con estructuras paralelas de las Naciones Unidas, como la Conferencia de Estados Parte en

la UNCAC, para coordinar las iniciativas ligadas a los distintos temas de la integridad financiera. Uno de los desafíos críticos radica en la dificultad de reunir a los ministerios de finanzas, los ministerios de justicia y las unidades de inteligencia financiera para iniciar un debate coordinado, algo que sería de gran ayuda para la aplicación de los arreglos de gobernanza nacional descritos en la recomendación 13.

Otro de los desafíos es la definición de un mecanismo de coordinación de las conversaciones intergubernamentales con órganos ajenos a las Naciones Unidas. Tres son los órganos que cumplen importantes funciones en la definición de normas y las evaluaciones por pares: el Marco Inclusivo sobre BEPS y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales en temas tributarios, y el GAFI en lo que respecta al lavado de dinero. El Panel recomienda que los Estados Miembros encuentren la manera de promover la coherencia y la coordinación entre estos órganos, los cuales, junto con la Conferencia de los Estados Parte (COSP) en la UNCAC, deben considerarse fundamentales para la creación de un mecanismo de coordinación de la actuación en temas de integridad financiera.

El objetivo final es establecer un mecanismo intergubernamental que, bajo los auspicios de un organismo de composición universal, se encargue de esta coordinación. Por su mandato y experiencia, ECOSOC parece ser la instancia natural para ello. Entre otras cosas, ya se encarga de la coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods y la OMC, así como de la coordinación del trabajo humanitario en el que participan numerosas organizaciones de las Naciones Unidas y asociados humanitarios y de desarrollo.

### **RECOMENDACIÓN 14B: A PARTIR DE LAS ESTRUCTURAS EXISTENTES, INSTITUIR UN ORGANISMO INTERGUBERNAMENTAL INCLUSIVO EN CUESTIONES DE TRIBUTACIÓN BAJO LA ÉGIDA DE LAS NACIONES UNIDAS.**

El actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación proporciona una buena base para la rápida

creación de un organismo intergubernamental incluso en cuestiones de tributación bajo los auspicios de una institución de composición universal. Será de vital importancia contar con procedimientos de toma de decisiones claros, operaciones transparentes y una toma de decisiones inclusiva para todos los miembros. El actual Comité ya participa en una reunión especial anual con ECOSOC y un comité mejorado podría incorporar de manera eficaz la parte de cooperación tributaria de la coordinación de ECOSOC descrita en la recomendación 14A.

Tiene sentido que este organismo aproveche las reglas, los procedimientos, las redes y la experiencia ya desarrollada tanto en las Naciones Unidas como en el Foro Global, que cuenta con una secretaría independiente y una amplia composición. Es fundamental que se disponga de los recursos presupuestarios necesarios para asumir esta ampliación de las operaciones y la secretaría. El Foro Global podría pasar por un proceso similar al de la Organización Internacional para las Migraciones y convertirse en una "organización conexas" al sistema de las Naciones Unidas. Su personal profesional, junto con el personal existente dedicado al Comité, podría constituir el núcleo de la secretaría de la ONU en cuestiones de tributación.

En última instancia, los negociadores del Convenio Tributario de las Naciones Unidas (véase la recomendación 2) podrían decidir crear una conferencia de Estados parte. Dicho organismo coordinaría la aplicación del Convenio y podría supervisar la evaluación por pares, mientras cuenta con la asistencia de comités de expertos o grupos de trabajo técnicos. Los negociadores deben garantizar la coherencia y participación en el mecanismo de coordinación descrito en la recomendación 14A.

### **RECOMENDACIÓN 14C: A PARTIR DE LA PLENARIA DEL GAFI YA EXISTENTE, CREAR LA BASE LEGAL DE UN ORGANISMO INTERGUBERNAMENTAL INCLUSIVO SOBRE LAVADO DE DINERO.**

El GAFI, que tiene un mandato del Consejo de Seguridad, opera sin una convención legal o artículos acordados, funciona bajo sus propias

reglas y reuniones plenarias en las que se definen normas que no son técnicamente vinculantes. Las más de 200 jurisdicciones que se han comprometido a aplicar las Recomendaciones del GAFI se beneficiarían de la creación de un órgano de gobierno más formal, con reglas apropiadas para una representación universal. El Panel valora la adopción de un enfoque de circunscripción que diera formalmente voz a todas las jurisdicciones, evitando que las jurisdicciones que no son miembros del GAFI tengan que recurrir a organismos regionales estilo GAFI, los cuales oficialmente son solo observadores en la Plenaria del GAFI. El enfoque de circunscripción debería permitir una representación directa continua de los países que son actualmente miembros del GAFI, quienes albergan a menudo los mayores centros financieros y atesoran la experiencia más dilatada en materia de normas contra el lavado de dinero, así como la mayor responsabilidad en cuanto a detener los flujos financieros ilícitos.

### **RECOMENDACIÓN 14D: CREAR UN MECANISMO QUE PERMITA INTEGRAR LA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTE EN LA UNCAC EN EL ORGANISMO DE COORDINACIÓN DEL ECOSOC.**

Por último, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de mejorar el mecanismo y los procedimientos existentes de la Conferencia de los Estados Parte en la UNCAC, más allá de las reformas relacionadas con la evaluación por pares (véase la recomendación 12). En particular, la COSP debería ocuparse de las violaciones a la UNCAC relacionadas con cada uno de los aspectos del tratado, incluida la falta de aplicación de las políticas anticorrupción y la falta de cooperación en la restitución de activos. No obstante, tendrá que coordinar su actuación con los demás organismos que trabajan en el ecosistema de la integridad financiera a través del mecanismo de coordinación del ECOSOC. En el ECOSOC, los Estados Miembros pueden acordar prioridades políticas y otras medidas para coordinar la aplicación de la UNCAC con la más amplia arquitectura de integridad financiera para el desarrollo sostenible.









# CONCLUSIÓN

El camino a seguir parece claro: si queremos superar el umbral de la transformación y alcanzar los ODS, debemos lidiar con los flujos financieros ilícitos. El fomento de la integridad financiera para el desarrollo sostenible nos puede permitir retomar nuestro camino hacia los objetivos y metas visionarios enunciados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las 14 recomendaciones formuladas por el Panel trazan el recorrido. Constituyen un ambicioso conjunto de reformas institucionales que, reconocemos, llevará tiempo formular y acordar, pero este no es momento para un enfoque de mínimos. La creación de integridad financiera para el desarrollo sostenible requiere nada menos que una transformación del sistema financiero mundial, y debe avanzar en paralelo con las transformaciones que están teniendo implementando para hacer frente al cambio climático y garantizar la sostenibilidad de las inversiones. Estas transformaciones son el resultado directo de los ambiciosos objetivos que los Estados Miembros se marcaron en la Agenda 2030.

Un Pacto Mundial que fomente la integridad financiera para el desarrollo sostenible y el compromiso de invertir para obtener resultados en el desarrollo sostenible, podrá generar confianza, reforzar el multilateralismo y liberar recursos. Y esto es justamente lo que hace falta para lograr la transformación que los líderes mundiales imaginaron hace más de cinco años. Nuestras prioridades y nuestras aspiraciones nunca han estado más claras. Y con este pacto, estaremos más cerca que nunca de alcanzarlas.

Ningún país, grupo de países o institución puede resolver el problema por sí solo. Debemos trabajar todos juntos, con afán, esperanza y al unísono. Los recursos generados por un Pacto Mundial beneficiarán a todas las personas, en todas partes del mundo, y contribuirán al bien mayor de la humanidad. Nos ayudarán a construir el futuro estable, inclusivo y equitativo que queremos y necesitamos.

	CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	
VALORES	<p>Mejorar la responsabilidad pasa por mejorar la aplicación efectiva de la UNCAC.</p> <p>El acaparamiento de las instituciones gubernamentales por regímenes corruptos deja vía libre a la corrupción a gran escala.</p> <p>Sin embargo, saberlo no se traduce en una mayor responsabilidad.</p> <p>Los casos de corrupción transfronteriza adolecen de falta de transparencia y proactividad en el intercambio de información.</p> <p>Los desafíos planteados por las resoluciones extrajudiciales de sobornos en el extranjero provienen principalmente de la falta de salvaguardas.</p> <p>Las sanciones impuestas por acuerdos extrajudiciales en caso de soborno no tienen el poder disuasorio suficiente para desincentivar este tipo de delitos.</p> <p>El sector privado tiene que fomentar una cultura de integridad más sólida para que las empresas cumplan con la letra y el espíritu de todas las leyes.</p>	<p>1A Todos los países deben promulgar leyes que proporcionen el mayor espectro posible de herramientas legales para perseguir los delitos financieros transfronterizos.</p> <p>1B La comunidad internacional debe elaborar y acordar normas internacionales comunes para los arreglos en casos de corrupción transfronteriza.</p> <p>1C Las empresas deben responsabilizar a todo el personal, incluidos los puestos ejecutivos y de dirección, que fomenta o tolere los flujos financieros ilícitos en nombre de sus empresas.</p>	
	<p>El entorno institucional está dominado por foros voluntarios y acuerdos fiscales bilaterales con desequilibrios en distintos aspectos.</p> <p>La formulación de normas tributarias adolece de deficiencias institucionales, incluido el hecho de que no existe un foro intergubernamental globalmente inclusivo para este fin.</p>	<p>2 Las normas tributarias internacionales, en particular las normas de transparencia tributaria, deben formularse mediante un instrumento legal abierto e inclusivo con participación universal; con ese fin, la comunidad internacional debe iniciar el proceso para la creación de un Convenio Tributario de las Naciones Unidas.</p>	
	VALORES	<p>El secreto y la opacidad se fortalecen gracias a la inconsistencia e incoherencia de los regímenes de información sobre beneficiarios finales.</p> <p>Existen lagunas y vulnerabilidades en este ámbito que todavía no se han tratado, entre las que destacan la falta de información, la verificación, las sanciones y algunos vacíos legales inherentes, como las estructuras que posibilitan el secreto fiscal.</p> <p>Los informes país por país de las empresas multinacionales son valiosas herramientas de transparencia.</p> <p>Las limitaciones a su elaboración y uso socavan su eficacia en la lucha contra las prácticas fraudu-lentas.</p> <p>Durante la pandemia de COVID-19, se ha debilitado la transparencia en las adquisiciones públicas.</p>	<p>3A Las normas internacionales contra el lavado de dinero deben exigir que todos los países establezcan un registro centralizado de la información sobre el beneficiario final en todos los instrumentos legales. Las normas deben alentar a los países a hacer pública la información.</p> <p>3B Mejorar la transparencia fiscal haciendo que todas las entidades multinacionales privadas publiquen información contable y financiera país por país.</p> <p>3C En línea con las iniciativas voluntarias previas, todos los países deben fortalecer la transparencia de las contrataciones y adquisiciones públicas, incluida la transparencia de las medidas de emergencia adoptadas para responder a la COVID-19.</p>

	CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	
VALORES	<p>En la actual arquitectura fiscal internacional, la desventaja de los países en desarrollo es sistémica.</p> <p>Las vulnerabilidades de las normas fiscales internacionales generan grandes pérdidas de ingresos para los Gobiernos.</p> <p>Las reglas de precios de transferencia son demasiado complejas para prevenir eficazmente la planificación fiscal agresiva.</p> <p>Los vacíos legales de cualquier tratado fiscal bilateral podrían permitir eludir el impuesto sobre las ganancias de capital.</p> <p>La competencia fiscal sigue erosionando la base impositiva.</p> <p>Las nuevas reglas sobre tributación de la economía digital propuestas en la OCDE son excesivamente complejas y no se adaptan a las necesidades de estos países.</p> <p>Se considera que la nueva norma del modelo de convenio de la ONU propuesta para gravar los servicios digitales automatizados aporta un enfoque práctico.</p> <p>El arbitraje obligatorio vinculante de controversias en materia tributaria fiscales despierta múltiples preocupaciones.</p>	<p>4A Los contribuyentes, especialmente las corporaciones multinacionales, deben pagar su parte equitativa de impuestos. El Convenio Tributario de las Naciones Unidas debe prever una imposición fiscal eficaz sobre las ganancias de capital. Los impuestos deben aplicarse de manera equitativa a los servicios prestados por vía digital. Esto requiere gravar a las corporaciones multinacionales de acuerdo con las ganancias globales del grupo.</p> <p>4B Crear reglas más justas e incentivos más contundentes para combatir la competencia, la elusión y la evasión fiscales, comenzando por un acuerdo sobre un impuesto mínimo global a los ingresos corporativos.</p> <p>Create an impartial and fair mechanism to resolve international tax disputes, under the UN Tax Convention.</p> <p>4C Crear un mecanismo imparcial y justo para resolver disputas tributarias internacionales, en el marco del Convenio Tributario de las Naciones Unidas.</p>	
	VALORES	<p>El proceso de recuperación de activos sigue siendo oneroso para los países solicitantes.</p> <p>La eficiencia de la restitución de activos se ve obstaculizada por la falta de confianza entre jurisdicciones.</p> <p>Rara vez se recurre a las disposiciones de la UNCAC sobre indemnizaciones a los Estados víctimas en casos de soborno en el extranjero.</p> <p>Es posible que, en ocasiones, los facilitadores y cómplices se beneficien de honorarios por la gestión de los activos congelados.</p>	<p>5A Crear un mecanismo de mediación multilateral para ayudar de manera justa a los países a resolver las dificultades de recuperación y restitución de activos internacionales y fortalecer los mecanismos de compensación.</p> <p>5B Deben usarse cuentas de depósito en garantía, administradas por bancos regionales de desarrollo, para administrar los activos congelados o incautados hasta que puedan ser restituidos legalmente.</p>



	CONCLUSIONES		RECOMENDACIONES	
POLITICAS	<p>Los facilitadores de los flujos financieros ilícitos no tienen la obligación de rendir cuentas de sus actividades debido a los vacíos legales en la aplicación y al abuso del privilegio legal.</p> <p>Muchas instituciones financieras carecen de incentivos suficientes para bloquear la entrada de financiación ilícita.</p> <p>La autorregulación no funciona.</p> <p>Muchos Gobiernos, especialmente los de los países que sirven de paraíso fiscal, se abstienen de definir normas de conducta para los facilitadores, a pesar de los costos sociales que esto conlleva.</p>	6A	Los Gobiernos deben desarrollar y acordar normas/ pautas globales para los profesionales financieros, legales, contables y otros profesionales, con aportes de la comunidad internacional.	
		6B	Los Gobiernos deben adaptar las normas mundiales aplicables a los profesionales para integrarlas en los marcos normativos y de supervisión nacionales correspondientes.	
	POLITICAS	<p>Los actores de la sociedad civil, los denunciantes y los periodistas desempeñan un papel fundamental en el fomento de la responsabilidad, la lucha contra los intereses creados y la formación de coaliciones para la reforma.</p> <p>A pesar de la importancia vital de su trabajo, los actores de la sociedad civil carecen de apoyo y protección.</p>	7A	La comunidad internacional debe desarrollar normas mínimas de protección para los defensores de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción, los periodistas de investigación y los de-nunciantes. Los Estados deberían considerar la posibilidad de incorporar estas normas en un instrumento internacional legalmente vinculante.
			7B	La sociedad civil debe ser incluida en los foros internacionales de formulación de políticas de manera eficaz y eficiente.
POLITICAS	<p>Existen grandes vacíos legales en el intercambio de información financiera internacional.</p> <p>Los países en desarrollo están excluidos de las redes de datos, lo que afecta su capacidad para combatir los flujos ilícitos.</p> <p>Ciertos obstáculos se interponen de manera persistente a la cooperación y la responsabilidad internacionales.</p>	8A	Poner fin a las asimetrías en el intercambio de información compartida con fines fiscales, para que todos los países puedan recibir esta información.	
		8B	Permitir el libre intercambio de información a nivel nacional como práctica estándar para combatir todas las formas de flujos ilícitos.	
		8C	Promover el intercambio de información a nivel internacional entre las autoridades policiales, aduaneras y otras.	
POLITICAS	<p>Los formuladores de políticas deben ser muy ágiles para lidiar con los riesgos en constante evolución que amenazan la integridad financiera.</p>	9A	Las organizaciones internacionales deben brindar asesoramiento oportuno relacionado con los flujos financieros ilícitos, de modo que los procedimientos, las normas y las políticas puedan actualizarse periódicamente.	
		9B	Los Gobiernos deben ajustar de forma dinámica sus sistemas nacionales e internacionales en respuesta a los nuevos riesgos.	

	CONCLUSIONES		RECOMENDACIONES
POLITICAS	<p>Muchos países en desarrollo carecen de la capacidad institucional necesaria para la integridad financiera.</p> <p>Para mejorar las capacidades en todos los países, la voluntad política debe ir de la mano de un aumento de los recursos.</p> <p>Las organizaciones especializadas y los órganos regionales añaden valor a través de un intercambio de conocimientos más eficaz.</p> <p>Es necesaria más investigación sobre la eficacia de las intervenciones anticorrupción.</p> <p>Los actores no gubernamentales requieren una mayor capacidad para reforzar la voluntad política, mientras que la concienciación pública puede cambiar las normas sociales.</p> <p>Existen herramientas tecnológicas para fortalecer la capacidad de aplicación de la ley.</p>	10A	<p>Crear un Pacto Internacional sobre la Aplicación de la Integridad Financiera para el Desarrollo Sostenible que coordine el desarrollo de capacidades. Ampliar las capacitaciones actuales en temas de abuso fiscal, corrupción, lavado de dinero, delitos financieros y recuperación de activos.</p>
		10B	<p>La comunidad internacional debe financiar la creación y el mantenimiento de bienes públicos que puedan reducir el costo de aplicación de los compromisos de integridad financiera.</p>
		10C	<p>Fortalecer la capacidad de la UNODC para realizar investigaciones sobre la lucha contra la corrupción, también en colaboración con otras organizaciones internacionales, con el objetivo estratégico de mejorar la eficacia del desarrollo de capacidades y la asistencia técnica.</p>
INSTITUCIONES	<p>No existe un organismo neutral y autorizado que se encargue de publicar datos fiscales completos a nivel mundial.</p> <p>No se cuenta con los datos y pruebas suficientes sobre la recuperación y la restitución de los activos.</p> <p>La falta de datos públicos uniformes sobre el volumen de informes de actividades sospechosas obstaculiza la evaluación de la eficacia del sistema actual.</p>	11A	<p>Crear un Centro de Seguimiento de los Derechos de Imposición para recopilar y difundir datos nacionales agregados y detallados sobre tributación y cooperación en cuestiones de tributación a nivel mundial.</p>
		11B	<p>Designar una entidad encargada de recopilar y difundir datos sobre asistencia legal mutua e iniciativas de recuperación de activos.</p>
		11C	<p>Designar una entidad encargada de recopilar y difundir datos sobre el cumplimiento de las normas relativas al lavado de dinero, incluida información sobre el beneficiario final.</p>
INSTITUCIONES	<p>Los exámenes de la aplicación deben ser integrales, inclusivos, imparciales, transparentes y tener un seguimiento.</p> <p>Es imprescindible actualizar el examen de la aplicación de la UNCAC para mejorar la eficacia.</p>	12A	<p>Actualizar el mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC para mejorar la exhaustividad, la inclusión, la imparcialidad, la transparencia y, especialmente, el seguimiento.</p>
		12B	<p>Actualizar la UNCAC y otros mecanismos de evaluación por pares para reducir la redundancia y aumentar la eficiencia.</p>
INSTITUCIONES	<p>La diversidad de arreglos institucionales internacionales presenta desafíos de coordinación nacional y sobrecarga las capacidades gubernamentales.</p> <p>Dentro de cada país, se observan también disparidades en las capacidades de las distintas instituciones nacionales que se ocupan de los riesgos de corrupción, elusión y evasión fiscal y blanqueo de dinero.</p>	13	<p>Los Gobiernos deben crear mecanismos de gobernanza nacional sólidos y coordinados que refuercen de manera eficiente la integridad financiera para el desarrollo sostenible, además de publicar exámenes nacionales que evalúen su propio desempeño.</p>

CONCLUSIONES		RECOMENDACIONES	
<b>INSTITUCIONES</b>	La actual arquitectura mundial para hacer frente a los flujos financieros ilícitos es fragmentaria e inadecuada	14A	Establecer un mecanismo de coordinación global inclusivo y legítimo en el seno del ECOSOC que se ocupe de la integridad financiera de forma sistémica.
	Todo ecosistema legítimo y coherente de instrumentos e instituciones precisa coordinación.	14B	A partir de las estructuras existentes, instituir un organismo intergubernamental inclusivo en cuestiones de tributación bajo la égida de las Naciones Unidas.
	Se necesita una gobernanza global revitalizada que fomente la cooperación internacional en favor de la integridad financiera para el desarrollo sostenible.	14C	A partir de la Plenaria del GAFI ya existente, crear la base legal de un organismo intergubernamental inclusivo sobre lavado de dinero.
	Las estructuras internacionales, tanto a nivel regional como mundial, permiten mejorar la coherencia y la coordinación.	14D	Crear un mecanismo que permita integrar la Conferencia de los Estados Parte en la UNCAC en el organismo de coordinación del ECOSOC.

## GLOSARIO

<b>Actividades Profesionales No Financieras Designadas (APNFD)</b>	Actividades facilitadoras de riqueza ilícita, entre las que figuran profesiones como la abogacía, la contabilidad, la prestación de servicios empresariales y de fideicomisos.
<b>Activo criptográfico</b>	Activos privados que dependen principalmente de la criptografía y un libro mayor distribuido o tecnología similar, por ejemplo, bitcoin, litecoin y ethereum.
<b>Asistencia judicial recíproca</b>	Se trata de un canal formal para la cooperación internacional por el cual los Estados solicitan y brindan asistencia a otros Estados.
<b>Banco pantalla</b>	Banco registrado en un país donde que no tiene ningún tipo de presencia física ni empleados.
<b>Beneficiario real</b>	La persona física o grupo de personas que controlan y se benefician de una corporación, fideicomiso o cuenta.
<b>Blanqueo de capitales basado en el comercio</b>	Una técnica por la cual se manipulan los precios comerciales para ocultar o disfrazar los ingresos generados por actividades ilegales.
<b>Compra de convenios fiscales</b>	El intento de una persona de acceder indirectamente a los beneficios de un acuerdo fiscal entre dos jurisdicciones sin ser residente de ninguna de esas jurisdicciones.
<b>Decomiso de activos sin condena</b>	Un procedimiento legal que permite la confiscación de bienes ilegales sin requerir la previa condena penal del infractor, también conocido como decomiso civil.
<b>Denunciante</b>	Individuo que informa sobre una persona u organización involucrada en una actividad ilícita; en la UNCAC se utiliza el término 'informante'.
<b>Doble imposición</b>	El hecho de que sobre un mismo ingreso declarado por una empresa o individuo incidan varios impuestos en más de un país.
<b>Doble incriminación</b>	El requisito que aplica en los procesos de asistencia judicial recíproca según el cual la jurisdicción requirente debe demostrar que el delito subyacente a la solicitud de asistencia está tipificado tanto en la jurisdicción solicitada como en la requirente.
<b>Elaboración y presentación de informes país por país</b>	Los informes país por país de los grupos multinacionales contienen valiosa información sobre la asignación mundial de los ingresos, los impuestos pagados y la localización de la actividad económica entre aquellas jurisdicciones fiscales en las que operan.
<b>Elusión fiscal</b>	La práctica legal de buscar minimizar la carga tributaria aprovechando un vacío o excepción en las normativas tributarias o adoptando una interpretación no prevista del código tributario.
<b>Emisión de facturas falsas</b>	El acto de tergiversar el precio o la cantidad de importaciones o exportaciones con el fin de ocultar o acumular dinero en otras jurisdicciones.
<b>Enriquecimiento ilícito</b>	El incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado.
<b>Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS)</b>	Estrategias de planificación fiscal que aprovechan los vacíos y discordancias de las normas fiscales para hacer desaparecer las ganancias a efectos fiscales o para trasladar las ganancias a lugares donde hay poca o ninguna actividad real, pero los impuestos son bajos, lo que da como resultado que se pague poco o ningún impuesto corporativo general.



<b>Evasión de impuestos</b>	Acciones de un contribuyente para eludir una obligación tributaria ocultando a la autoridad tributaria los ingresos sobre los que ha surgido dicha obligación tributaria.
<b>Flujos financieros ilícitos</b>	No existe una definición intergubernamental universalmente aceptada sobre este término, aunque aparece en la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba, y su uso está generalizado en el sistema de las Naciones Unidas. En 2020, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas acordó el uso de una definición y una metodología estadística para la estimación de los flujos financieros ilícitos con el fin de monitorear el avance de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
<b>Offshore indirect transfer</b>	La venta no de un activo subyacente en sí, sino de alguna entidad propietaria del activo, cuando la venta de la entidad no se realiza en el país del activo.
<b>Paraíso fiscal</b>	País donde se pueden colocar los activos de forma segura con un mínimo control legal, regulatorio y fiscal.
<b>Planificación fiscal agresiva</b>	Aprovechar los aspectos técnicos de un sistema fiscal o las discordancias entre dos o más sistemas fiscales con el fin de reducir la deuda tributaria. Entre sus consecuencias para las transacciones internacionales, cabe señalar las deducciones dobles y la doble no imposición.
<b>Precios de transferencia</b>	Precio de las transacciones que se producen entre empresas vinculadas, en particular empresas del mismo grupo multinacional.
<b>Principio de plena competencia</b>	Norma internacional que compara los precios de transferencia cobrados entre entidades relacionadas con el precio en transacciones similares realizadas entre entidades independientes en condiciones de mercado.
<b>Producto de la corrupción</b>	Todo bien (activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles) obtenido mediante o derivado de la comisión de un delito de corrupción.
<b>Proveedores de servicios de activos virtuales</b>	Toda entidad que lleve a cabo cualquiera de las siguientes actividades: intercambios entre activos virtuales y dinero por decreto; transferencia, custodia o administración de activos virtuales; o prestación de servicios financieros relacionados con un activo virtual.
<b>Reporte de operaciones sospechosas</b>	Un informe presentado por una institución financiera u otra entidad a las autoridades locales que se ocupan de luchar contra el blanqueo de dinero, si estas tuvieren tienen motivos razonables para sospechar que alguna transacción está relacionada con actividades delictivas o es de una naturaleza o circunstancia inusual.
<b>Resoluciones no judiciales</b>	El término se refiere a cualquier acuerdo entre una persona física o jurídica y una autoridad encargada de hacer cumplir la ley para resolver casos de soborno en el extranjero sin pasar por un proceso penal integral.
<b>Revisión por pares</b>	Proceso sistemático de examen y evaluación del desempeño de un Estado por otros Estados, con el objetivo final de ayudar al Estado examinado a mejorar su formulación de políticas, adoptar las mejores prácticas y cumplir con las normas y principios establecidos.

# ANEXO 1: TÉRMINOS DE REFERENCIA DEL PANEL DE ALTO NIVEL SOBRE RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD FINANCIERAS INTERNACIONALES PARA LOGRAR LA AGENDA 2030

## Una iniciativa del Presidente de la Asamblea General y de la Presidenta del Consejo Económico y Social

### INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Busca reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia y, con ello, promete no dejar a nadie atrás.

La movilización de fondos suficientes sigue siendo uno de los grandes desafíos de la aplicación de la Agenda 2030. Solo para alcanzar algunos de los objetivos es necesaria una inversión anual adicional estimada en más de 2,5 billones de dólares de aquí a 2030. La Agenda de Acción de Addis Abeba para el Financiamiento del Desarrollo destaca la naturaleza complementaria de las finanzas públicas y privadas, así como de las finanzas nacionales e internacionales, pero subraya que las finanzas públicas nacionales son esenciales para la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, muchos bienes y servicios públicos, como la educación y la atención médica, carecen de fondos suficientes. De no incrementarse la inversión pública, será imposible cumplir con los objetivos de la Agenda 2030.

En sendas agendas de alcance mundial, los Estados Miembros se comprometen a mejorar la administración de ingresos; mejorar la transparencia; promover la buena gobernanza; identificar, evaluar y actuar sobre los riesgos de lavado de dinero; reducir significativamente los flujos financieros ilícitos; y disuadir, detectar, prevenir y combatir la corrupción y el soborno. Sin embargo, a muchos les preocupa que las deficiencias relativas a la responsabilidad financiera, la transparencia y la integridad erosionen la capacidad de los Estados para recaudar ingresos y socaven directamente los esfuerzos de la comunidad mundial para alcanzar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las transacciones ocultas, secretas, fraudulentas y engañosas impiden a los Estados hacer cumplir la ley y recaudar su parte justa de impuestos. Se estima que las rentas no declaradas en el extranjero alcanzarían los miles de millones de dólares. La falta de responsabilidad, transparencia e integridad propician condiciones desiguales que perjudican a las pequeñas y medianas empresas y merman la inclusión y la equidad de nuestras economías. Este impacto también se deja ver en la eficacia de las políticas macroeconómicas y facilita el ocultamiento del producto de los delitos.

La evasión fiscal, el blanqueo de dinero y la corrupción, así como la elusión fiscal, y especialmente en esta era de actividad económica digital, exigen redoblar los esfuerzos de prevención de los delitos financieros, crear condiciones de competencia equitativas, acabar con la opacidad

financiera y movilizar los recursos de manera equitativa. Si queremos alcanzar nuestros objetivos mundiales, la comunidad internacional necesita de una acción multilateral que permita abordar estos desafíos.

Los países están adoptando medidas a nivel nacional para alcanzar el ODS 16 y sus correspondientes metas fortaleciendo para ello las instituciones existentes y mejorando la efectividad de la aplicación de la ley. Prueba de ello son una serie de enjuiciamientos de alto perfil relacionados con la evasión fiscal, el soborno y la corrupción. No obstante, tal como se señala en la Agenda de Addis Abeba, un mundo de inversiones, finanzas y actividades comerciales transfronterizas, plantea límites en la capacidad para recaudar recursos y lograr que se respeten la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras únicamente a través de medidas de ámbito nacional.

Existen mecanismos de cooperación internacional, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que proporcionan marcos importantes para la actuación conjunta de los Estados Miembros. Son varias las instituciones internacionales que están intensificando su trabajo en materia de responsabilidad, transparencia e integridad financieras. El Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, compuesto por 60 instituciones, organismos y programas de la ONU y otros, lleva a cabo un análisis continuo de los desafíos de responsabilidad, transparencia e integridad financieras, examina las diversas valoraciones de los desafíos y evalúa los avances en las políticas. Se está trabajando por mejorar las estimaciones del volumen de transacciones ilícitas, tanto a través del proceso de indicadores de los ODS como de trabajos de investigación y análisis independientes.

Aún así, todavía muchos Estados Miembros y otras partes interesadas consideran que hay margen de mejora en la implementación, la inclusión y/o el diseño de la arquitectura institucional internacional y los compromisos relacionados. Para promover la responsabilidad, la transparencia y la integridad

financieras, es posible que sean necesarias más acciones en los siguientes ámbitos: transparencia financiera y del beneficiario real, asuntos fiscales, soborno y corrupción, decomiso y disposición del producto del delito, blanqueo de dinero y recuperación y restitución de activos robados. Garantizar la aplicación efectiva de marcos internacionales integrales relacionados con la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras es fundamental para financiar los ODS. Se trata de un problema de orden mundial que exige una cooperación global.

La Agenda de Addis Abeba reconoce la necesidad de abordar estos aspectos y promover la cooperación internacional a través de plataformas justas, inclusivas y universales. Dado el delicado equilibrio en las cuestiones clave contenidas en los documentos intergubernamentales, se torna imprescindible escuchar e involucrar a todas las partes en la toma de decisiones relacionadas con estos temas. La resolución 74/206 de la Asamblea General invita a su Presidente y a la Presidenta del Consejo Económico y Social a que presten la debida consideración a la importancia de luchar contra los flujos financieros ilícitos y reforzar las buenas prácticas en materia de restitución de activos para promover el desarrollo sostenible.

El Presidente de la Asamblea General y la Presidenta del Consejo Económico y Social acogen favorablemente este llamamiento y convocan un panel de alto nivel sobre responsabilidad, transparencia e integridad financieras internacionales con el fin de cumplir con la Agenda 2030.

## OBJETIVOS

Se espera que el panel de alto nivel contribuya a los esfuerzos generales realizados por los Estados Miembros para implementar la ambiciosa y transformadora visión de la Agenda 2030. Nuestro objetivo común, tal como se enuncia en el ODS 16, es promover sociedades pacíficas e inclusivas para lograr el desarrollo sostenible, brindar acceso a la justicia para todas las personas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Trabajando de forma autónoma, se espera que el panel complete las siguientes acciones:

- » Examinar los desafíos y las tendencias actuales en materia de responsabilidad, transparencia e integridad financieras;
- » Examinar los marcos institucionales y legales internacionales existentes relacionados con la responsabilidad, la transparencia e la integridad financieras, con miras a identificar cualquier carencia, impedimento o vulnerabilidad en su diseño y/o aplicación en lo relativo a su integralidad, efectividad y universalidad;
- » Formular recomendaciones basadas en pruebas empíricas a partir en los logros y la actuación de los mecanismos existentes, sobre:
  - » Cómo lograr que los sistemas de responsabilidad, transparencia e integridad financieras adopten un enfoque más integral, sólido, eficaz y universal;
  - » Formas de abordar las carencias, impedimentos y vulnerabilidades identificadas, como: (i) fortalecer la aplicación de los mecanismos, normas y compromisos existentes; (ii) mejorar los marcos internacionales existentes relacionados con la responsabilidad, la transparencia y la integridad financiera, cuando sea posible; (iii) explorar la necesidad y la viabilidad de crear instrumentos o marcos internacionales adicionales, cuando fuere necesario; y (iv) establecer arreglos de gobernanza para hacer frente a los desafíos; y
  - » Formas de fortalecer la cooperación internacional, entre otros, a través de los órganos existentes, que mejorarán la capacidad para aplicar las recomendaciones.

## COMPOSICIÓN

Los Presidentes nombrarán a los quince miembros que compondrán el panel, incluidos dos copresidentes. Las personas seleccionadas provendrán tanto del ámbito de la formulación de políticas como del mundo académico, de la sociedad civil y de los sectores público y privado, con la debida consideración al

equilibrio geográfico y de género. Los miembros del panel tendrán: (i) conocimiento de los aspectos complejos e interrelacionados de la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras; (ii) conocimiento de las fortalezas y debilidades de las instituciones existentes; (iii) experiencia en el diseño y la aplicación de políticas en los ámbitos pertinentes; y (iv) conocimiento de los desafíos a los que se enfrentan países de las diferentes regiones del mundo y en diferentes niveles de desarrollo económico y social.

## FUNCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL PANEL

Los miembros del panel actuarán a título individual y desempeñarán cuatro funciones:

- » *Función analítica:* los miembros del panel aportarán sus conocimientos, experiencias e ideas al grupo. Deberían acordar conjuntamente el análisis y las recomendaciones del panel;
- » *Función de liderazgo temático:* los copresidentes pueden solicitar a algunos miembros del panel que guíen determinados aspectos del trabajo del panel de acuerdo con su experiencia. Esto puede incluir la participación en eventos y conferencias, consultas, reuniones con funcionarios y otros compromisos;
- » *Función de participación:* a lo largo del período que dure el trabajo del panel, sus miembros colaborarán con los Estados Miembros para comprender sus circunstancias, prácticas y necesidades; con las instituciones y organismos internacionales pertinentes para comprender la eficacia y las limitaciones de los mecanismos existentes y su aplicación; con la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y otras partes interesadas; y
- » *Función de divulgación:* los miembros del panel podrán contribuir a la difusión del informe y las recomendaciones del panel una vez concluida la labor del panel.

Los miembros deben planificar su asistencia a las cuatro reuniones del panel y a la presentación del informe final.



## RESULTADO ESPERADO

### Julio de 2020

El panel elaborará un informe intermedio en el que expondrá su análisis de la situación.

### Febrero de 2021

El panel producirá su informe final con recomendaciones.

## SECRETARÍA Y FINANCIACIÓN DEL PANEL

El panel contará con el apoyo de una secretaría independiente facilitada por la Oficina de Financiación para el Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. La secretaría será responsable de producir y editar los documentos de antecedentes y los informes intermedios y finales del panel, apoyar sus actividades de comunicación y divulgación, coordinar su compromiso con todas las partes interesadas y organizar las correspondientes reuniones y demás eventos. Un grupo central de organismos de la ONU brindará apoyo a la secretaría en su trabajo.

La financiación de la labor del panel y de la secretaría independiente provendrá de contribuciones voluntarias al fondo fiduciario de apoyo a las actividades de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Todas las contribuciones se gestionan y auditan de conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. La información sobre la financiación y la dotación de personal de la secretaría se publicará en el sitio web del panel ([www.factipanel.org](http://www.factipanel.org)).  
<http://www.factipanel.org>

## PROCESO Y CONSULTAS

El panel celebrará al menos cuatro períodos de sesiones de hasta tres días cada uno. Se solicitarán comentarios y sugerencias de las partes interesadas, entre las que figurarán formuladores de políticas y funcionarios gubernamentales, representantes de organismos internacionales, académicos, representantes del sector privado y miembros de la sociedad civil, tanto en durante las reuniones formales como entre las mismas. Se invita a los organismos internacionales, incluidos los organismos del sistema de las Naciones Unidas e instituciones ajenas a las Naciones Unidas, a colaborar con el panel. El conjunto de estas deliberaciones y aportaciones se incorporarán en un informe provisional de las conclusiones que se presentará en julio de 2020 durante el Segmento de Alto Nivel del ECOSOC.

Sobre la base del informe provisional, los miembros del panel participarán en consultas y debates regionales con los Estados Miembros y las partes interesadas para recabar aportaciones y obtener comentarios sobre su análisis. El panel buscará una estrecha coordinación con los organismos internacionales existentes. Estas consultas constituirán la base del informe y de las recomendaciones finales, así como del análisis que fundamenta tales recomendaciones. El panel concluirá su trabajo con la publicación de su informe final, previsto para febrero de 2021. A lo largo del proceso, se proporcionarán actualizaciones periódicas sobre los avances del panel a todas las partes interesadas.

El panel publicará toda la información relevante en su página web ([www.factipanel.org](http://www.factipanel.org)) que se lanzará a principios de marzo de 2020.

## ANEXO 2: MIEMBROS DEL PANEL

### Dalia Grybauskaitė

(Lituania)



Dalia Grybauskaitė se desempeñó como Presidenta de Lituania entre 2009 y 2019. Es la primera mujer presidenta del país y la única en la historia postsoviética de Lituania que ha completado dos mandatos consecutivos. En el año 2005 fue elegida Comisaria de Programación Financiera y Presupuestos de la Unión Europea. Entre 2001 a 2004 ejerció como Ministra de Finanzas de Lituania. Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo a cargo del Departamento de Relaciones Económicas y de la diplomacia económica y la asistencia al desarrollo. También fue responsable de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Lituania con la Unión Europea.

### Ibrahim Assane Mayaki

(Níger)



Ibrahim Assane Mayaki es el Director Ejecutivo de la Agencia de Desarrollo de la Unión Africana (AU-NEPAD). Fue Primer Ministro de Níger entre 1997 y 2000. Anteriormente había ocupado los cargos de Ministro de Integración y Cooperación Africanas y Ministro de Relaciones Exteriores. Fue Director Ejecutivo del Rural Hub Think Tank, con sede en Dakar (Senegal). Ha recibido altas distinciones y condecoraciones en Níger, Francia, España y Japón.

### Annet Wanyana Oguttu

(Sudáfrica)



Annet Wanyana Oguttu es profesora de derecho fiscal en el Ministerio de Hacienda y el Instituto Tributario Africano de la Universidad de Pretoria. Es autora de *International Tax Law: Offshore Tax Avoidance in South Africa*, una obra de referencia en la materia, y coautora o colaboradora de capítulos de otros siete libros de derecho fiscal. La Dra. Oguttu ha sido miembro del Davis Tax Committee para evaluar el marco de la política fiscal de Sudáfrica y ha presidido subcomités sobre erosión de la base imponible y transferencia de ganancias (BEPS) e impuestos corporativos.

### Benedicte Schilbred Fasmer

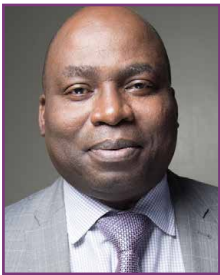
(Noruega)



Benedicte Schilbred Fasmer es Directora Ejecutiva del SpareBank 1 SR-Bank. Acumula más de 30 años de experiencia ejecutiva en el sector de las finanzas, los mercados de capitales, la industria y el transporte marítimo. Ha formado parte de la Junta Ejecutiva del Norges Bank (el banco central noruego) y ha sido directora no ejecutiva y presidenta de sociedades cotizadas y no cotizadas en diversos sectores y empresas estatales. Se ha desempeñado como Presidenta de la Junta de la Bolsa de Valores de Oslo. Fue Directora Ejecutiva del Grupo de Banca Corporativa del banco más grande de Noruega, el DNB.

## Bolaji Owasanoye

(Nigeria)



Bolaji Owasanoye es Presidente de la Comisión Independiente sobre Prácticas Corruptas y otros Delitos Conexos, la primera institución y pionera en temas de anticorrupción e integridad en Nigeria. Es un distinguido profesor de Derecho en el Instituto Nigeriano de Altos Estudios Jurídicos y miembro del Instituto Colegiado de Árbitros de Nigeria. El Sr. Owasanoye se ha desempeñado como Secretario Ejecutivo del Comité Asesor Presidencial contra la Corrupción. Ha sido Secretario del Grupo de Trabajo Nacional sobre el Examen de las Leyes de Inversión de Nigeria y miembro del Comité de la Unión Africana sobre el Borrador del Código Panafricano de Inversión. Colaboró en la redacción de la Posición Común Africana sobre Recuperación de Activos.

## Heidemarie Wieczorek-Zeul

(Alemania)



Heidemarie Wieczorek-Zeul es Vicepresidenta de la asociación Amigos del Fondo Mundial Europa y miembro del Consejo Alemán para el Desarrollo Sostenible (RNE). Ha sido Ministra de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania y Gobernadora del Banco Mundial entre 1998 y 2009. También ha sido miembro del Parlamento Nacional y miembro de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional. Fue miembro del Parlamento Europeo, donde formó parte de la Comisión de Relaciones Exteriores.

## Irene Ovonji-Odida

(Uganda)



Irene Ovonji-Odida es abogada y activista por los derechos de las mujeres. Fue miembro del Grupo de Alto Nivel sobre Flujos Financieros Ilícitos de África de la Unión Africana/Comisión Económica para África de las Naciones (Panel Mbeki). También ha colaborado con la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) y el Grupo de Trabajo de la Unión Panafricana de Abogados sobre los Flujos Financieros Ilícitos. La Sra. Ovonji-Odida fue miembro electo de la Asamblea Legislativa de África Oriental. Ha sido Presidenta de la Junta Internacional de ActionAid Internacional y Directora Ejecutiva de la Asociación de Mujeres Abogadas de Uganda.

## José Antonio Ocampo

(Colombia)



José Antonio Ocampo es profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, ha sido Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales y Ministro de Finanzas de Colombia. Ha ocupado numerosos cargos en las Naciones Unidas y en su Colombia natal, entre los que destacan el de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ministro de Agricultura y Director de la Oficina Nacional de Planeación de Colombia. Ha publicado una extensa obra sobre teoría y política macroeconómica, temas financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica de Colombia y América Latina.

## Karim Daher

(Líbano)



Karim Daher es abogado de negocios internacionales y asesor fiscal. Es profesor de Derecho Tributario y Finanzas Públicas en la Universidad Saint Joseph de Beirut. Ha participado en comisiones legislativas para la modernización de las leyes financieras y comerciales libanesas y representa al Colegio de Abogados de Beirut en el Parlamento para la formulación y adopción de leyes y normas anticorrupción. El Sr. Daher es miembro del comité anticorrupción del Ministerio de Justicia libanés y ha asistido en nombre del Ministerio de Finanzas libanés a sesiones sobre derecho fiscal y gobernanza en el Instituto de Desarrollo de Capacidades del FMI.

## Magdalena Sepúlveda

(Chile)



Magdalena Sepúlveda es Directora Ejecutiva de la Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR) e Investigadora Asociada Superior del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). De 2008 a 2014 se desempeñó como Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Es además miembro de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT). Durante 20 años la Dra. Sepúlveda ha centrado su carrera en el punto de intersección de la pobreza, el desarrollo y los derechos humanos combinando la investigación con la formulación de políticas. En 2015, fue reconocida en el Global Tax 50, entre aquellos individuos y organizaciones con el mayor impacto en el tema de impuestos a nivel mundial.

## Manorma Soeknandan

(Suriname)



Manorma P. Soeknandan es Secretaria General Adjunta de la Secretaría de CARICOM. Primera Embajadora Residente de la República de Surinam en Guyana, también se ha desempeñado como Embajadora en la CARICOM, Cuba y Jamaica. La Sra. Soeknandan tiene experiencia como abogada, redactora de textos legislativos y asesora judicial para el Ministerio de Justicia y Policía y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Surinam. También ha formado parte de la Cámara de Comercio e Industria, el Consejo de Comercio y Desarrollo Económico y el Consejo de Finanzas y Planificación (COFAP), entre otros.

## Shahid Hafiz Kardar

(Pakistan)



Shahid Hafiz Kardar es Vicerrector de la Universidad Nacional Beaconhouse de Pakistán. Se ha desempeñado como Gobernador del Banco Estatal de Pakistán y Ministro de Finanzas, Planificación, Impuestos, Industrias y Desarrollo de Minerales en el Gobierno de Punjab, Pakistán. El Sr. Kardar ha sido miembro de la Junta Directiva del Royal Bank of Scotland (operaciones en Pakistán). Ha sido Tesorero Honorario de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (HRCP) y es Tesorero Vitalicio de su fideicomiso. Asesora a organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, DFID/UK Aid, OIT y PNUD en asuntos relacionados con la política fiscal y monetaria, el comercio exterior y la protección social.



## Susan Rose-Ackerman

(Estados Unidos de América)



Susan Rose-Ackerman es Profesora Emérita de la cátedra Henry R. Luce de Derecho y Ciencias Políticas y Catedrática de Derecho en la Universidad de Yale. Es autora de *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*, uno de los libros de referencia más utilizados sobre corrupción. Ha publicado en los campos del derecho, la economía y las políticas públicas, y ha editado nueve libros sobre corrupción y derecho administrativo. Ha disfrutado de estancias en Wissenschaftskolleg de Berlín, el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento de Palo Alto, el Collegium de Budapest, el Instituto Stellenbosch de Estudios Avanzados de Sudáfrica, la Universidad Queen Mary de Londres y la Fundación Guggenheim y la Comisión Fulbright.

## Tarisa Watanagase

(Tailandia)



Tarisa Watanagase es ex Gobernadora del Banco de Tailandia. Desempeñó una función decisiva en la resolución de la crisis tailandesa de 1997 y las consiguientes reformas del sector financiero y de supervisión, la modernización del sistema tailandés de pagos, incluida la primera liquidación de transferencias de fondos de alto valor sin riesgo en Asia, la promulgación y publicación de la legislación que garantiza independencia bancaria, y la exitosa conducción de la economía y el sector bancario durante la crisis financiera mundial de 2008. Ha trabajado como economista para el Fondo Monetario Internacional y como asesora del Grupo del Banco Mundial y bancos centrales regionales.

## Thomas Stelzer

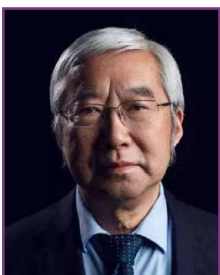
(Austria)



Thomas Stelzer es Decano y Secretario Ejecutivo de la Academia Internacional Anticorrupción. El Sr. Stelzer ha sido embajador de Austria en Portugal y Cabo Verde entre 2013 y 2017. Fue designado en 2008 como Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para la Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales. Se desempeñó como Secretario de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas. Fue nombrado Representante Permanente de Austria ante la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. Ha sido también conegociador de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Vicepresidente de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal; facilitador y Presidente de los Simposios de Viena sobre terrorismo.

## Yu Yongding

(República Popular de China)



Yu Yongding es miembro de la Academia China de Ciencias Sociales y del Comité Asesor de Planificación Nacional del Comité Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China. Fue Director General del Instituto de Economía y Política Mundial y se desempeñó como Presidente de la Sociedad China de Economía Mundial. También ha formado parte del Comité de Política Monetaria del Banco Popular de China, del Comité Asesor de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China y del Comité de Asuntos Exteriores del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino.

## Yury Fedotov

(Federación Rusa)



Yury Fedotov ha sido Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y director general de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, desde 2010 hasta 2019. El Sr. Fedotov también se ha desempeñado como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la Federación de Rusia ante el Tribunal de St. James en Londres. Previamente había ocupado el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia para Organizaciones Internacionales, además de varios cargos diplomáticos en Moscú y en las embajadas en Argelia e India.

## ANEXO 3: ENFOQUE DEL PANEL SOBRE SU MANDATO

En la primera videoconferencia del Panel, se acordó dividir el trabajo en tres grupos: mejora de la cooperación en asuntos tributarios; rendición de cuentas, información pública y medidas anticorrupción; y cooperación y resolución de controversias.

### Mejora de la cooperación en materia

**tributaria:** fomentar la participación universal en los instrumentos jurídicos internacionales en materia tributaria; seguir trabajando en materia de elusión y evasión fiscal; preparar datos globales coherentes y confiables sobre tributación.

### Rendición de cuentas, información pública y medidas anticorrupción:

promover la rendición de cuentas en contextos donde actualmente no ocurre, por ejemplo en lo relativo al beneficiario real; medidas anticorrupción; mejorar el seguimiento de la propiedad de los activos y el uso de esta información mediante el establecimiento de un registro global de activos, entre otros.

### Cooperación internacional y resolución de

**controversias:** mejora de la cooperación y la normalización en la investigación y procesamiento de los sobornos; examinar opciones para fortalecer los procesos de revisión por pares; explorar alternativas para mejorar las capacidades; mejorar la cooperación internacional sobre recuperación y restitución de activos.

La siguiente tabla contiene la lista completa de las reuniones y compromisos del Panel.

Fecha	Reunión
2 de marzo de 2020	Presentación pública del Panel
31 de marzo de 2020	1ª reunión virtual del Panel FACTI
24 de abril de 2020	Primer debate con los Estados Miembros de las Naciones Unidas
28 de abril de 2020	Reunión general con organizaciones de la sociedad civil
30 de abril de 2020	Discusión de expertos: rendición de cuentas, información pública y medidas anticorrupción

Fecha	Reunión
5 de mayo de 2020	Discusión de expertos: mejora de la cooperación en materia fiscal
8 de mayo de 2020	Discusión de expertos: cooperación internacional y resolución de controversias
14 de mayo de 2020	Reunión con el Comité de Expertos de la ONU sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación
22 de mayo de 2020	Reunión con la Confederación Sindical Internacional, la Internacional de Servicios Públicos y UNI Global Union
29 de mayo de 2020	Reunión con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
29 de mayo de 2020	Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
16 de junio de 2020	Reunión con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)
25 - 26 de junio,	2ª reunión virtual del Panel FACTI
29 de junio - 1 julio 2020	
10 de julio de 2020	Evento paralelo de alto nivel del foro político de alto nivel de la ONU sobre integridad financiera internacional
14 de julio de 2020	Reunión con el Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África.
21 de julio de 2020	Segundo debate con los Estados Miembros de las Naciones Unidas
23 de julio de 2020	Reunión con representantes del sector privado del Caribe
30 de julio de 2020	Reunión con el Grupo Africano de las Naciones Unidas
9 y 11 de septiembre de 2020	3ª reunión virtual del Panel FACTI
24 de septiembre de 2020	Lanzamiento del Informe Provisional del Panel FACTI
9 de noviembre de 2020	Consulta regional de alto nivel: Europa
12 de noviembre de 2020	Consulta regional de alto nivel: Asia y el Pacífico

Fecha	Reunión
18 de noviembre de 2020	Consulta regional de alto nivel: África
24 de noviembre de 2020	Consulta regional de alto nivel: América Latina y el Caribe
30 de noviembre - 1 de diciembre de 2020	4ª reunión virtual del Panel FACTI
11 de diciembre de 2020	Tercer debate con los Estados Miembros de las Naciones Unidas
11 de enero de 2021	5ª reunión virtual del Panel FACTI
29 de enero de 2020	6ª reunión virtual del Panel FACTI

## Consultas inclusivas

Desde un principio el Panel se ha comprometido a desempeñar su labor con la máxima transparencia e inclusión a pesar de las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID-19. Desde finales de abril, el Panel ha realizado diversas consultas con Estados Miembros de las Naciones Unidas, grupos regionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, expertos y académicos interesados en el tema. Muchas de estas discusiones se transmitieron en vivo para lograr una transparencia total.

El Panel también contactó directamente con las diversas instituciones internacionales que trabajan en temas de integridad financiera. Se entablaron debates de gran utilidad con los organismos de normalización como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o el Grupo de Acción Financiera Internacional, así como con organismos de la ONU, entre los que figuran la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito o el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación.

Reconociendo que no era posible que todas las partes interesadas participaran en las reuniones de consulta, el Panel lanzó en abril de 2020 una convocatoria para la presentación de insumos por escrito a raíz de la cual se recibieron más de 30 insumos por escrito de todo el mundo. El Panel también lanzó en agosto de 2020 una encuesta en línea para el sector privado a nivel mundial.

## Investigación

La secretaría del Panel FACTI elaboró el primer documento de antecedentes para revisar los marcos institucionales y legales internacionales existentes, de acuerdo con los términos de referencia del Panel. El documento se basa en insumos de organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros, así como en material previamente facilitado al Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Financiamiento para el Desarrollo por organismos de las Naciones Unidas y otros. Proporciona un panorama general en torno a los seis ámbitos del mandato del Panel: transparencia financiera y beneficiario real, cuestiones fiscales, soborno y corrupción, blanqueo de dinero, decomiso y disposición del producto del delito, y recuperación y restitución de activos robados. El documento también presenta un análisis transversal.

Para construir una visión global de las tendencias y desafíos actuales relacionados con la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras, el Panel examinó la bibliografía existente y solicitó la elaboración de documentos de antecedentes además de realizar las amplias consultas. La secretaría del Panel encargó a consultores expertos en las áreas de responsabilidad, transparencia e integridad financieras la elaboración de siete documentos de antecedentes adicionales sobre temas específicos de interés para el Panel. Todos los documentos están disponibles en <https://www.factipanel.org/documents>.

- » **1 - Descripción general de los marcos institucionales y legales internacionales existentes relacionados con la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras**
- » **2 - Producción, intercambio, uso y publicación de la información fiscal**
- » **3 - Adecuación de las normas fiscales internacionales a los contextos de los países en desarrollo**
- » **4 - Transparencia de la información sobre activos y beneficiarios reales**
- » **5 - Medidas anticorrupción**



- » **6 - Tendencias actuales en investigación y procesamiento del soborno en el extranjero**
- » **7 - Recomendaciones para acelerar y agilizar la restitución de activos robados por funcionarios públicos corruptos**
- » **8 - Revisión por pares en cuestiones de integridad financiera**

## Divulgación y comunicación

Desde su inicio, el Panel consideró la divulgación y la comunicación como una parte esencial de su trabajo. De acuerdo con el compromiso de transparencia total, el Panel FACTI ha publicado resúmenes y videos de las reuniones y los documentos relacionados, además de compartir información actualizada a través de su sitio web, del boletín mensual, de la cuenta de Twitter, de la página de LinkedIn y del canal de YouTube.

## Informe provisional

El informe provisional del Panel FACTI, publicado en septiembre de 2020, fue presentado durante el Debate General de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En él se detalla el análisis realizado por el Panel acerca de las carencias, las vulnerabilidades y los impedimentos presentes en los sistemas actuales con respecto a un amplio conjunto de cuestiones de responsabilidad, transparencia e integridad financieras. El evento de lanzamiento consistió en una reunión de alto nivel, con participación de jefes y subjeses de Estado/Gobierno, y una mesa redonda moderada ministros invitados y actores no gubernamentales que fue escenario de un breve diálogo interactivo.

El informe provisional sirvió de base para las consultas regionales de alto nivel que el Panel celebró en noviembre de 2020. En las consultas regionales participaron Gobiernos y otras partes interesadas de Europa, Asia-Pacífico, África y

América Latina y el Caribe. En estas consultas, los ministros y otros participantes de alto nivel deliberaron acerca de los posibles medios para abordar las deficiencias identificadas en el informe provisional. El Panel también invitó a todas las partes interesadas a enviar por escrito nuevos insumos en octubre de 2020, de los cuales 11 están publicados en el sitio web.

## Informe final

El trabajo del Panel busca en última instancia analizar qué medidas adicionales necesitan los Gobiernos y las instituciones financieras para fortalecer la responsabilidad, la transparencia y la integridad del sistema financiero mundial. El Panel de Alto Nivel está conformado por grupo diverso de personas de diferentes orígenes, experiencias y contextos nacionales y regionales. Si bien no todos los miembros del Panel de Alto Nivel concordaron con todos los detalles del informe final, sí se alcanzó un consenso en torno a la gran mayoría de las recomendaciones. Y lo que es más importante, la voz del Panel es unánime en lo que se refiere a la necesidad de actuar para promover la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030.

## ANEXO 4: METODOLOGÍA PARA LA REALIZACIÓN DE ESTIMACIONES

El Panel considera las estimaciones del volumen de los flujos financieros ilícitos como indicadores útiles sobre el orden de magnitud más que como pruebas precisas para definir acciones concretas. Una serie de países fueron seleccionados para ilustrar su impacto en diferentes regiones, tamaños y tipos de economías. Las cifras se basan en los datos disponibles, que deben considerarse como órdenes de magnitud y no como estimaciones precisas. Además, es posible utilizar los mismos recursos para las estimaciones de elusión y evasión fiscal, de corrupción y emisión de facturas falsas, mientras que algunas de estas técnicas de estimación no reflejan ciertos flujos financieros ilícitos.

### Elusión y evasión fiscal

Las estimaciones nacionales sobre el impacto en los ingresos de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, así como de la tenencia de riqueza extraterritorial no declarada han sido extraídas del informe El Estado de la Justicia Fiscal 2020 publicado por la Red para la Justicia Fiscal el 20 de noviembre de 2020. El informe proporciona las estimaciones por país más actualizadas, utilizado, entre otros datos, los datos de los informes país por país de la OCDE de 2016 para grandes multinacionales, publicados en julio de 2020, con el fin de valorar el grado de discordancia de los beneficios que se observa en las declaraciones de las corporaciones multinacionales. Las estimaciones totales del ingreso perdido por la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, así como por la evasión fiscal a nivel mundial, que se presentan en este informe (427.000 millones) son inferiores a las de otros estudios revisados por pares citados en este informe, que habían estimado pérdidas del orden de 500.000 o 600.000 millones de dólares. Esto refleja una serie de elecciones conservadoras en la metodología utilizada para hacer las estimaciones, por ejemplo, estimar solo las pérdidas directas, considerar únicamente a las corporaciones que hacen informes país por país y usar tasas impositivas reales en lugar de las legales. Para más

información, consúltese <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/SOTJ-2020-Methodology.pdf>.

Se comparan a continuación las estimaciones de cada país con los costos de inversión en desarrollo sostenible disponibles en varios documentos oficiales u otros documentos de acceso público.

**Fuente:** *El Estado de la Justicia Fiscal: 2020: La justicia fiscal en tiempos de COVID*, Red para la Justicia Fiscal, noviembre de 2020: <https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>

**Alemania:** Se compara la pérdida fiscal estimada con el costo total de instalación de nuevos proyectos eólicos terrestres para la obtención de electricidad renovable, que se estima en 1.800 dólares por kWh (*IRENA: Costos de generación de energía renovable en 2019*, <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019>).

**Sudáfrica:** Se compara la pérdida fiscal estimada con el costo de construcción de escuelas públicas, que se estima en 969.144 dólares por escuela (*Programa de construcción de escuelas: insumo del Viceministro de Obras Públicas y Fideicomiso de Desarrollo Independiente, Obras Públicas e Infraestructura, 24 de julio de 2013*, <https://pmg.org.za/committee-meeting/16101/>)

**Sudáfrica:** Se compara la pérdida fiscal estimada con el costo de la atención y el tratamiento preventivo del VIH, que se estima en 543 dólares por persona (*"The per-patient costs of HIV services in South Africa: Systematic review and application in the South African HIV Investment Case"*, *PLoS One*, 26 de febrero de 2019, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0210497>)

**Brasil:** Se compara la pérdida fiscal estimada con los costos de vivienda para personas de bajos ingresos, valorados en 8.512 dólares por unidad (*Banco Mundial, Green cities: Sustainable Low-Income Housing in Brazil*, <http://documents1.worldbank.org/curated/ar/284471468224395437/pdf/701870ESW0P1180e0LowIncome0Housing.pdf>)

**India:** Se compara la pérdida fiscal con los tratamientos hospitalarios para personas de bajos ingresos, valorados en 180 dólares per cápita (*India Voluntary National Reviews Report 2020*, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26279VNR\\_2020\\_India\\_Report.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26279VNR_2020_India_Report.pdf))

**Canadá:** Se compara la pérdida fiscal estimada con la ampliación del transporte público sostenible en Toronto, valorada en un promedio de 400 millones de dólares por kilómetro en 3 proyectos recientemente completados o propuestos (*Toronto's Transit Expansion Program: Update and next steps*, 9 de abril de 2019, <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2019/ex/bgrrd/backgroundfile-131831.pdf>)

**Bangladesh:** Se compara la pérdida fiscal estimada con el subsidio por vejez destinado a personas de edad avanzada pobres y vulnerables, estimado en 500 BDT (6 dólares) por mes (*"Social Safety Nets in Bangladesh help reduce poverty and improve human capital"*, Banco Mundial, 29 de abril de 2019 <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/04/29/social-safety-nets-in-bangladesh-help-reduce-poverty-and-improve-human-capital>)

**Gambia:** Se compara la pérdida fiscal estimada con la construcción de pozos de agua potable, valorada en 30.000 dólares por pozo (*ONU-Agua Country Briefs: Gambia*, 8 de mayo de 2013, <https://www.unwater.org/publications/un-water-country-briefs-gambia>)

**Chad:** Se compara la pérdida fiscal estimada con la construcción de aulas para los menores que no asisten a la escuela, valorada en 90.200 dólares por aula (*Programa de país de UNICEF*: <https://open.unicef.org/country-details/?y=2020&measure=e&country=Chad&output=0810/A0/05/885/002>)

**Tailandia:** Se compara la pérdida fiscal estimada con lo percibido por los beneficiarios de la asistencia social, que se calcula es de 100 dólares por beneficiario por año (*"An end to poverty in Thailand is not on the cards"*, Asia and the Pacific Policy Society, 6 de septiembre de 2018, <https://www.policyforum.net/end-poverty-thailand-not-cards>)

**Líbano:** Se compara la pérdida fiscal estimada con la cobertura de salud anual nacional, valorada en 2.470 millones de dólares por año (Lebanon Economic Report, 2nd quarter 2018, Bank Audi

Group Re-search Department, <http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon%20Economic%20Report-Q2%202018.pdf>)

## Corrupción

La estimación de la cantidad de sobornos y corrupción proviene de una Nota de debate para el personal técnico del FMI, "Corruption: Costs and mitigating strategies", publicada en 2016. Se basa en datos extrapolados de una estimación de 2005.

**Fuente:** *Corruption: Costs and mitigating strategies*, International Monetary Fund, Staff Discussion Note, SDN/16/05, May 2016, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>.

## Emisión de facturas falsas

Los datos de los países relativos al volumen de la emisión de facturas falsas provienen de las estimaciones de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y fueron publicadas y reimprimadas en el Informe sobre la financiación para el desarrollo sostenible. La pérdida fiscal se estima multiplicando las salidas netas por el tipo impositivo real nacional promedio publicada por la OCDE. Se compara a continuación el resultado con los costos de inversión en desarrollo sostenible disponibles en diversos documentos oficiales u otros documentos de acceso público.

*TIID Working Paper, ESCAP Trade, Investment and Innovation Division, 2008*, <https://www.unescap.org/publications/where-and-how-dodge-taxes-and-shift-money-abroad-using-trade-mis-invoicing-beginners-guide>.

*Estudio económico de América Latina y el Caribe 2017, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, 2017*, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700_es.pdf).

*Datos de tipos impositivos reales, OCDE*: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS\\_ETR](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR)

**Costa Rica:** Se compara la pérdida estimada por la emisión de facturas falsas con los costos de la regeneración y el mantenimiento de la selva tropical, valorados en 64 dólares por hectárea

*(Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica <https://www.fonafifo.go.cr/media/2817/montos-a-reconocer.docx>). El tipo impositivo real del país es del 37,3%.*

**Japón:** Se compara la pérdida estimada por la emisión de facturas falsas con el costo de la atención médica de los ciudadanos, valorada en 5.400 dólares per cápita (Ministerio de Finanzas de Japón, Presupuesto para el año fiscal 2020, <https://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2020/04.pdf>). El tipo impositivo real del país es del 27%.



# NOTAS FINALES

- 1 *The State of the Global Climate, Organización Meteorológica Mundial*, 14 de enero de 2021, <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>. Consultado el 15 de diciembre de 2020.
- 2 "Rising inequality affecting more than two-thirds of the globe, but it's not inevitable: new UN report", 21 de enero de 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055681>. Consultado el 24 de noviembre de 2020; World Inequality Database, <https://wid.world/data>. Consultado el 6 de noviembre de 2020.
- 3 *Global Inequality Data: 2020 update*, World Inequality Database, 10 de noviembre de 2020, <https://wid.world/news-article/2020-regional-updates/>. Consultado el 12 de noviembre de 2020.
- 4 "Según el Banco Mundial, la pobreza extrema a nivel mundial continúa disminuyendo, aunque a un ritmo más lento", 19 September 2018, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>. Consultado el 12 de noviembre de 2020.
- 5 *World Social Report 2020: Inequality in a rapidly changing world*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>. Consultado el 17 de noviembre de 2020.
- 6 "Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General", 28 de abril de 2020, <https://undocs.org/es/E/2020/57>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.
- 7 "Bold public spending only way to recover better from COVID-19", 21 de septiembre de 2020, <https://unctad.org/news/bold-public-spending-only-way-recover-better-from-covid-19>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.
- 8 "Fotorreportaje: Todos estamos juntos en esto", Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-photo-essay-we-are-all-together>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.
- 9 McMahon, Devon E., Gregory A. Peters, Louise C. Ivers y Esther E. Freeman. "Global resource shortages during COVID-19: Bad news for low-income countries", *PLoS*, 6 de julio de 2020, <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008412>. Consultado el 18 de noviembre de 2020; Oxfam. "2.700 millones de personas no han recibido 'protección social' para hacer frente a la crisis económica derivada de la COVID-19", 15 de diciembre de 2020, <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/2-700-millones-de-personas-no-han-recibido-proteccion-social-para-hacer-frente-la>. Consultado el 18 de noviembre; "COVID-19: La crisis que se cierne sobre los países en desarrollo amenaza con devastar sus economías y acelerar la desigualdad", 30 de marzo de 2020, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, [https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/COVID19\\_Crisis\\_in\\_developing\\_countries\\_threatens\\_devastate\\_economies.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/COVID19_Crisis_in_developing_countries_threatens_devastate_economies.html). Consultado el 18 de noviembre de 2020.
- 10 "La COVID-19 y el trabajo infantil: un período de crisis, una oportunidad para actuar", Organización Internacional del Trabajo, 12 de junio de 2020, [https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_747426/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_747426/lang--es/index.htm). Consultado el 15 de noviembre de 2020.
- 11 Grown, Caren y Franck Bousquet. "Gender inequality exacerbates the COVID-19 crisis in fragile and conflict-affected settings", 9 de julio de 2020, *Blogs del Banco Mundial*, <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/gender-inequality-exacerbates-covid-19-crisis-fragile-and-conflict-affected-settings>. Consultado el 15 de noviembre de 2020.
- 12 Mittal, Shalini y Tushar Singh. "Gender-based violence during COVID-19 pandemic: a mini-review", 8 de septiembre de 2020, *Frontiers in Global Women's Health*, <https://doi.org/10.3389/fgwh.2020.00004>. Consultado el 28 de diciembre de 2020; Peterman, Amber y Megan O'Donnell. "COVID-19 and violence against women and children: a third research round-up for the 16 days of activism", 7 de diciembre de 2020, nota del *Center for Global Development*, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/covid-and-violence-against-women-and-children-three.pdf>. Consultado el 28 de diciembre de 2020.
- 13 *The Sustainable Development Goals Report 2020*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/finding-transformative-pathways-in-turbulent-times/>. Consultado el 15 de noviembre de 2020.
- 14 Mahler, Daniel Gerszon, Christoph Lakner, R. Andrés Castañeda Aguilar y Haoyu Wu. "Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 (coronavirus) en la pobreza mundial", *Blogs del Banco Mundial*, 8 de junio de 2020, <https://blogs.worldbank.org/es/datos/estimaciones-actualizadas-del-impacto-del-coronavirus-en-la-pobreza>. Consultado el 14 de noviembre de 2020.
- 15 "Según el Banco Mundial, la pobreza extrema a nivel mundial continúa disminuyendo, aunque a un ritmo más lento", 19 de septiembre de 2018, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>. Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 16 Everard, Mark, Paul Johnston, David Santillo y Chad Staddon. "The role of ecosystems in mitigation and management of COVID-19 and other zoonoses", *Environmental Science & Policy*, volumen 111, septiembre de 2020 pp.7-17
- 17 *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Naciones Unidas, 2015, <https://undocs.org/es/A/RES/69/313>. Consultado el 15 de noviembre de 2020.

- 18 Más información sobre la definición de flujos financieros ilícitos en la segunda parte de este documento.
- 19 Los desafíos de la integridad financiera tienen un impacto de género, en particular, a través de su influencia en la prestación de servicios públicos, ya que las mujeres recurren más que los hombres a algunos servicios públicos como la atención médica y la educación, especialmente en su función de cuidadoras principales y proveedoras de trabajo de cuidados no remunerado. Por ejemplo, un reciente estudio de la UNODC ha destacado las dimensiones de género de la corrupción. Para más información sobre este tema, véase *The Time is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, diciembre de 2020.
- 20 “Lavado de activos y COVID-19: ganancias y pérdidas”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 14 de abril de 2020, [https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/ES\\_-\\_LAVADO\\_DE\\_DINERO\\_Y\\_COVID19\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/ES_-_LAVADO_DE_DINERO_Y_COVID19_Spanish.pdf). Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 21 “La rendición de cuentas y la prevención de la corrupción en la asignación y distribución de paquetes de rescate económico de emergencia en el contexto de la pandemia COVID-19 y sus repercusiones”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/COVID-19\\_and\\_Anti-Corruption-ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/COVID-19_and_Anti-Corruption-ES.pdf). Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 22 Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África. Addis Abeba. Naciones Unidas. Comisión Económica para África, 2015, <https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>. Consultado el 22 de noviembre de 2020.
- 23 “Secretary General’s remarks to High-Level Event on financing for development”, 28 de mayo de 2020, Naciones Unidas, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-05-28/secretary-generals-remarks-event-high-level-event-finance-for-development-scroll-down-for-french-version>. Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 24 “COVID-19: Documented corruption and malfeasance cases”, Transparencia Internacional, 24 de septiembre de 2020, <https://images.transparencycdn.org/images/COVID-19-Documented-corruption-and-malfeasance-cases.pdf>. Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 25 “COVID-19 vaccines and corruption risks: Preventing corruption in the manufacture, allocation and distribution of vaccines”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy\\_paper\\_on\\_COVID-19\\_vaccines\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/COVID-19/Policy_paper_on_COVID-19_vaccines_and_corruption_risks.pdf). Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 26 Gates, Bill and Melinda Gates. *2020 Goalkeepers Report*, COVID-19: A global perspective, septiembre de 2020, <https://www.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/>. Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 27 La elusión fiscal es la práctica legal de buscar minimizar la carga tributaria aprovechando un vacío o excepción en las normativas tributarias o adoptando una interpretación no intencional del código tributario. Los tribunales han reconocido desde hace mucho tiempo la inmoralidad de estas prácticas. Véase, por ejemplo: el caso de *Re Weston’s Settlements* [Reino Unido, 1968, All ER 338 at 342], el caso de *Elmiger v CIR* [Nueva Zelanda, 1966, NZLR 683 (SC) at 686], y el caso de *CIR v McGuckian* [en Reino Unido, 1997, 3 All ER 817 (HL)].
- 28 El Foro de la OCDE sobre Administración Tributaria define la planificación fiscal agresiva como aquella planificación fiscal que implica una posición fiscal que es sostenible pero tiene consecuencias no deseada e imprevistas en los ingresos fiscales. Adoptar una posición fiscal favorable para el contribuyente sin revelar abiertamente que existe incertidumbre acerca de si los aspectos importantes de la declaración de impuestos cumplen con la legislación vigente; véase OCDE, ‘Declaración de Seúl: Tercera reunión del Foro de la OCDE sobre Administración Tributaria’ (14-15 de septiembre de 2006), <http://www.oecd.org/dataoecd/38/29/37415572.pdf>, consultado el 9 de julio de 2015.
- 29 *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África*. Addis Abeba. Naciones Unidas. Comisión Económica para África, 2015, <https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>. Consultado el 22 de noviembre de 2020.
- 30 *Marco conceptual para la medición estadística de los flujos financieros ilícitos*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Octubre de 2020.
- 31 Todavía no se ha aplicado la definición estadística a nivel mundial ya se está probando que su usabilidad en algunos países.
- 32 Muchos países están adoptando normas contra la elusión, que también están incluidas en un instrumento multilateral de la OCDE aprobado en 2018, que proporcionan una base legal adicional para considerar la elusión fiscal como flujo financiero ilícito. Véase Cowx, Mary y Jon N. Kerr. “The General Anti-Avoidance Rule”, 16 de noviembre de 2020, SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3485084>. Consultado el 20 de noviembre de 2020.
- 33 Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen y Gabriel Zucman. “Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality”, National Bureau of Economic Research, septiembre de 2017, <https://www.nber.org/papers/w23805>. Consultado el 24 de noviembre de 2020.
- 34 Zucman, Gabriel. *The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*, University of Chicago Press, 2015.
- 35 *El Estado de la Justicia Fiscal: 2020: La justicia fiscal en tiempos de COVID*, Red para la Justicia Fiscal, noviembre de 2020, <https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>; Janský, Petr y Miroslav Palanský. “Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment”, *International Tax and Public*

- Finance*, 10 de junio de 2019, <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09547-8>. Consultado el 25 de noviembre de 2020.
- 36 Cobham, Alex y Petr Janský. "Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results", *Journal of International Development*, 13 de marzo de 2018, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3348>.
- 37 *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes: Research report*, octubre de 2011, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf). Consultado el 22 de noviembre de 2020.
- 38 *Corruption: Costs and mitigating strategies*, IMF Staff Discussion Note, mayo de 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>. Consultado el 27 de noviembre de 2020.
- 39 Cobham, Alex, William Davis, Gamal Ibrahim y Andy Sumner. "Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions?" *Journal of Globalization and Development*, Volume 7, issue 2, 16 de junio de 2017, <https://www.degruyter.com/view/journals/jgd/7/2/article-20160022.xml>. Consultado el 27 de noviembre de 2020.
- 40 *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf). Consultado el 27 de noviembre de 2020.
- 41 *Tackling illicit financial flows for sustainable development in Africa, Economic Development in Africa Report 2020*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, [https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf), consultado el 27 de noviembre de 2020.
- 42 El anexo 4 contiene más información sobre la metodología utilizada para elaborar las estimaciones.
- 43 Si bien queda fuera del alcance de su informe final, el Panel analizó el trabajo y los avances de diferentes órganos y organizaciones. El Panel reconoce que hay mucho que elogiar entre estos órganos, a nivel nacional, regional e internacional (tanto dentro de las Naciones Unidas como en otros foros internacionales).
- 44 Cobham, A., Janský, P., y Meinzer, M. (2018) "A half-century of resistance to corporate disclosure," *Transnational Corporations*, 25(3), 1-27.
- 45 Naciones Unidas (1946), Resoluciones adoptadas por la Asamblea General durante la segunda parte de su primera sesión, Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre, A/64/Add.1.
- 46 Por ejemplo, las víctimas de acoso o [[abuso/fraude]] pueden requerir mantener la información relativa a su identificación o ubicación fuera del dominio público para proteger su seguridad.
- 47 "Consolidated Table of Assessment Ratings", GAFI, 2020, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>
- 48 Peters, Cees, *On the Legitimacy of International Tax Law*, Amsterdam, IBFD, 2014.
- 49 Véase Hearson, M., J. Ndubai y T. Randriamanalina. "Appropriateness of International Tax Norms to Developing Country Contexts", Documento de antecedentes 3 del Panel FACTI, 2020, <https://www.factipanel.org/documents/background-paper-3-appropriateness-of-tax-norms-to-developing-country-contexts>.
- 50 *Financing for Development: Progress and Prospects 2018, Naciones Unidas, 2018*; "Tributación internacional de empresas", Documento de política del FMI 19/007, Fondo Monetario Internacional, 2019; Cobham, Alex, y Petr Janský. *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*, Oxford University Press, 2020.
- 51 *Platform for Collaboration on Tax (2020)*, "The Taxation of Offshore Indirect Transfers— A Toolkit", agosto de 2020, [https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/PCT\\_Toolkit\\_The\\_Taxation\\_of\\_Offshore\\_Indirect\\_Transfers.pdf](https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/PCT_Toolkit_The_Taxation_of_Offshore_Indirect_Transfers.pdf).
- 52 Para un análisis más detallado de las propuestas, véase el Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas 2020.
- 53 Los beneficios residuales se definen como la renta que excede un nivel acordado de rentabilidad que se gravaría de acuerdo con las reglas existentes. Véase OCDE (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, Proyecto sobre Erosión de la base imponible y traslado de beneficios de OCDE/G20, Publicaciones de la OCDE, París.
- 54 La ganancia probable del cálculo de los beneficios residuales sería modesta: menos del 1% de los ingresos fiscales corporativos globales. Véase OCDE (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, Proyecto sobre Erosión de la base imponible y traslado de beneficios de OCDE/G20, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- 55 *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*, OECD, Inclusive Framework on BEPS, 14 de octubre de 2020.
- 56 La regla de la "norma de inclusión de ingresos" (IIR, por sus siglas en inglés) tiene prioridad sobre la "norma de pagos subestimados" (UTPR, por sus siglas en inglés), lo cual puede resultar en la transferencia de ingresos de los países de origen a los de residencia si no se implementa de manera eficaz la regla de "sujeto a las normas fiscales" (STTR).
- 57 *Reforma fiscal corporativa internacional: hacia una solución completa y justa*. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT), octubre de 2019
- 58 Bajo un enfoque tributación unitaria, una empresa multinacional es considerada como un grupo que consta de todas sus filiales locales, en vez de

- considerar a cada filial local como una entidad independiente. En este contexto, el beneficio que la empresa multinacional declara como grupo se distribuye a cada país en el que opera según la cantidad de actividad económica real del grupo que tiene lugar en ese país. Sería necesario realizar un gran esfuerzo para ajustar las normas y abordar la doble imposición, por ejemplo, medidas para contabilizar la retención de impuestos sobre regalías y tarifas técnicas.
- 59 La tasa impositiva global mínima debe ser lo suficientemente alta como para no incentivar a los países a reducir su tasa máxima a cerca del mínimo. Es probable que, en la práctica, la tasa mínima se convierta en la máxima, por lo que tasas muy bajas por debajo del 20-25% socavarían en gran medida las tasas actuales en la mayoría de los países en desarrollo. Esto afectaría negativamente a los ingresos públicos.
- 60 Más información en Chang, HJ. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem World Economics, 2002.
- 61 En 2014, la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) y la OCDE publicaron los datos más recientes y confiables sobre restitución de activos, revelando que entre 2006 y junio de 2012 se habían congelado alrededor de 2.600 millones de dólares en activos y los países de la OCDE solo devolvieron alrededor de 423.5 millones. Si bien no se dispone de un análisis comparable de las restituciones internacionales del producto de la corrupción desde 2012, la investigación de código abierto sobre casos de restitución de activos realizada por StAR mostró que entre 2012 y 2019 se habían repatriado internacionalmente 1.400 millones de dólares del producto de la corrupción. La UNODC y StAR emprendieron un nuevo ejercicio para recopilar datos de los Estados en 2019. Para más información sobre este tema, véase Gray, Larissa, Kjetil Hansen, Pranvera Recica-Kirkbride y Linnea Mills, *Far and Few: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, Banco Mundial y OCDE, 2014, p. 19; StAR Annual Report 2019, página 12.
- 62 La recuperación de activos también puede implicar la recuperación directa de la propiedad a través de reclamaciones de indemnización, para proporcionar una compensación concreta a los Estados perjudicados por la corrupción en situaciones como el soborno o el tráfico de influencias, donde el producto de la corrupción incluye fondos de origen privado a los que el Estado nunca tuvo derecho. Para más información, consulte la referencia de la Guía técnica de la UNCAC al artículo 53.b de la UNCAC.
- 63 "Practical Trends and Challenges in International Cooperation in Corruption Matters: Observations from the United Nations Convention against Corruption Implementation Review Mechanism", UNODC, 2018, CAC/COSP/IRG/2018/CRP.19.
- 64 La Iniciativa de Recuperación de Activos Robados destacó que solo el 3 por ciento de los pagos impuestos a las empresas en el curso de acuerdos
- resolución extrajudicial por casos de soborno en el extranjero alcanzados durante el período 2000-2013 volvía a los países afectados; véase Banco Mundial (2013) *Left out of the bargain: Settlements in foreign bribery cases and implications for asset recovery, Stolen Asset Recovery Initiative*. Una actualización de 2016 mostró que el número de arreglos era constante o decreciente, pero que los montos eran más altos y que, en comparación con el período anterior, solo se había devuelto el 0,18%; véase: CAC/COSP/WG.2/2016/2.
- 65 Los colegios de abogados de algunos países han rechazado la imposición de algunos requisitos de las normas sobre lavado de dinero, véase, por ejemplo, Sahl, Jack P. "Lawyer ethics and the financial action task force: call to action", *New York Law School Law Review*, 59 (3), 2015, 457-486.
- 66 *Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre el intercambio automático de información sobre cuentas financieras*, apartado 2.1.2, Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.
- 67 En 2016, la International Bar Association (IBA) y la OCDE configuraron un grupo de trabajo sobre la función de los abogados en las estructuras comerciales internacionales. El informe del grupo de trabajo, publicado en mayo de 2019, enuncia que: "un abogado no debe usar la naturaleza confidencial de la relación abogado-cliente o los principios del privilegio profesional legal para proteger a los malhechores. Un abogado debe realizar la debida diligencia necesaria para abstenerse de actuar en nombre de un cliente si el abogado sabe, o tiene motivos razonables para creer, que el propósito principal del anticipo es permitir que el cliente pueda confiar en la naturaleza confidencial de la relación abogado-cliente (o comunicación privilegiada) para permitir o alentar al cliente a participar en una conducta ilegal".
- 68 "IBA Guides, rules, and other free materials", International Bar Association, [https://www.ibanet.org/Publications/publications\\_IBA\\_guides\\_and\\_free\\_materials.aspx](https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx).
- 69 "Model rules of professional conduct", American Bar Association, [https://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/publications/model\\_rules\\_of\\_professional\\_conduct/](https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/).
- 70 Benson, Katie. *Lawyers and the Proceeds of Crime: The Facilitation of Money Laundering and Its Control*. Routledge, 2020.
- 71 En el momento de la primera ronda de exámenes por pares, más de dos tercios de los Estados carecían de mecanismos de protección integral para los denunciantes (UNODC, 2017).
- 72 "Balance 2020 de RSF: 50 periodistas asesinados, dos tercios de ellos en países en paz", Reporteros sin fronteras, 28 de diciembre de 2020, <https://rsf.org/es/noticias/balance-2020-de-rsf-50-periodistas-asesinados-dos-tercios-de-ellos-en-paises-en-paz>. Consultado el 20 de enero de 2020.
- 73 El Estándar Común de Reporte (ECR) es una



herramienta para el intercambio de información sobre cuentas financieras. Los acuerdos internacionales sobre el ECR figuran disposiciones que limitan el uso de la información intercambiada a personas o autoridades vinculadas con la evaluación, recaudación o recuperación de impuestos, pero no relacionadas con otros delitos financieros. El apartado 5(1) del Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre el intercambio automático de información sobre cuentas financieras, reitera la limitación de uso: "Toda la información intercambiada está sujeta a las normas de confidencialidad y otras garantías establecidas en la Convención, incluidas las disposiciones que limitan el uso de la información intercambiada..."

- 74 *Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre el intercambio automático de información sobre cuentas financieras*, apartado 2.1.2, Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.
- 75 Las unidades de inteligencia financiera son centros nacionales para la recepción y análisis de reportes de transacciones sospechosas y otra información relevante para el lavado de activos.
- 76 Para más información, véanse los documentos clave del Grupo Egmont, <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>.
- 77 Quintel, Teresa. "Follow the money, if you can: Possible solutions for enhanced FIU cooperation under improved data protection rules", *University of Luxembourg Law Working Paper 1*, 18 de enero de 2019, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3318299](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3318299).
- 78 GAFI (2016-2017), Consolidated FATF Standards on Information Sharing, FATF, Paris, updated November 2017, [www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/consolidated-fatf-standard-information-sharing.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/consolidated-fatf-standard-information-sharing.html).
- 79 Scherrer, Amandine Marie Anne. "Fighting tax crimes – Cooperation between Financial Intelligence Units", Ex-Post Impact Assessment, European Parliamentary Research Service, PE 598.603, marzo de 2017.
- 80 *Debates temáticos: intercambio de información de manera proactiva y oportuna, de conformidad con el artículo 56 de la Convención*, Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 15 de junio de 2017, CAC / COSP / WG.2 / 2016/2.
- 81 Véase, por ejemplo, Gans-Morse, Jordan, Mariana Borges, Alexey Makarin, Theresa Mannah-Blankson, Andre Nickow y Dong Zhang. "Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works", *World Development*, Volume 105, 2018, pp. 171-188; Prasad, Monica, Mariana Borges Martins da Silva y Andre Nickow, "Approaches to Corruption: a Synthesis of the Scholarship", *Studies in Comparative International Development*, 54(1), 2018, pp. 96-132.
- 82 Bajpai, Rajni and Bernard C Myers, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption (Vol 2)*, Banco Mundial, Washington, DC, 2020.
- 83 "G20 High-Level principles for promoting public sector integrity through the use of Information and Communications Technologies (ICT)", G20 Saudi Arabia 2020 Riyadh Summit, <https://g20.gov.sa/en/media/Documents/HLPs%20ICT.pdf>.
- 84 Para más información sobre este tema, véase Gray, Larissa, Kjetil Hansen, Pranvera Recica-Kirkbride y Linnea Mills, *Far and Few: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, Banco Mundial y OCDE, 2014, p. 19.
- 85 Findley, Michael, Daniel Nielson y Jason Sharmon. "Anti-Corruption Measures", Documento de antecedente 5 del Panel FACTI, 20 de julio de 2020, [https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f15bdfd2d5bdd2c58a76854\\_FACTI%20BP5%20-%20Anti%20corruption%20measures.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f15bdfd2d5bdd2c58a76854_FACTI%20BP5%20-%20Anti%20corruption%20measures.pdf).
- 86 A menudo se requiere que una institución financiera presente un informe de actividad sospechosa a las autoridades basado en los factores desencadenantes de las regulaciones nacionales sobre lavado de dinero, como las transacciones en efectivo por encima de cierto límite.
- 87 *From Suspicion to Action: Converting financial intelligence into greater operational impact*, Grupo de Inteligencia Financiera de Europol, Oficina Europea de Policía (Europol), 5 de septiembre de 2017, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.
- 88 Las investigaciones indican que los Estados examinados con frecuencia entablan negociaciones para modificar la formulación de los informes finales a fin de presentar una situación más positiva que la que observada durante el examen. Véase al respecto: Carraro, Valentina. "The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization?" *Human Rights Quarterly*, 39(4), noviembre de 2017, 943-970.
- 89 Los Estados pueden decidir permitir o no que estos informes se hagan públicos, y solo es necesario publicar un breve resumen ejecutivo.
- 90 Los Estados pueden informar voluntariamente sobre las medidas que hayan adoptado para abordar las recomendaciones emitidas durante las Conferencias de los Estados Parte y a través de órganos subsidiarios. Hay debates en curso entre los Estados miembros sobre cómo dar seguimiento a ambos ciclos de revisiones por pares una vez que se hayan completado.
- 91 Algunos ejemplos son: el Simposio de Autoridades Tributarias de Asia (ATAS), el Foro Africano de Administración Tributaria, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Asociación de Administradores Tributarios de las Islas del Pacífico (PITAA), la Organización Caribeña de Administradores Tributarios (COTA) y el Centro de Intercambio y Estudios de Líderes de Administración Tributaria (CREDAF).
- 92 Véase "Overview of Existing International Institutional and Legal Frameworks Related to Financial Accountability, Transparency and Integrity", Panel FACTI, Documento de antecedentes 1, 6 de abril de 2020, <http://www.factipanel.org/documents/background-paper-1-overview-of-existing>

international-institutional-and-legal-frameworks-related-to-financial-accountability-transparency-and-integrity.

- 93 "High-Level Principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies," FATF, 2012, actualizado en febrero de 2019, París, Francia, <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/high-levelprinciplesfortherelationshipbetweenthefatfandthefatf-styleregionalbodies.html>.
- 94 Pleyer, Marcus. *Priorities for the Financial Action Task Force (FATF) under the German Presidency: Objectives for 2020-2022*, GAFI, 2020, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/German-Presidency-Priorities.pdf>.

