

Proyecto

**“Hacia una política de recuperación de activos
de la corrupción en Argentina”**

Informe intermedio

Elaborado de conformidad con el Contrato suscripto entre la Universidad de San Andrés y
el Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia

7 de Enero de 2008

1. Actividades previas a la adjudicación del proyecto

Convocatoria de las agencias participantes

En el mes de diciembre de 2006, cuando ideábamos la propuesta, contactamos formalmente a las 5 agencias estatales que realizan tareas relacionadas con la recuperación de activos de la corrupción en Argentina para invitarlas a participar del proyecto.

En los meses subsiguientes, las autoridades máximas de dichos organismos se comprometieron personalmente y designaron representantes para participar de los desayunos de trabajo que se realizarían durante el año 2007.

Las agencias comprometidas y personas designadas fueron las siguientes:

1. *Oficina Anticorrupción:*
 - Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rosas (Fiscal de Control Administrativo),
 - Dr. Nicolás Raigorodsky (Director de Planificación de Políticas de Transparencia)
 - Dr. Martín Montero (Director de Investigaciones).
2. *Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas:*
 - Dr. Manuel Garrido (Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas)
 - Dra. Paula Honisch (Abogada de la Fiscalía)
3. *Unidad de Información Financiera:*
 - Dr. Alberto Rabinstein (Vicepresidente),
 - Dra. Liliana Rodríguez (Directora de Asuntos Jurídicos),
 - Dr. Diego Gamba (abogado)
4. *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:*
 - Dr. Diego Solerno (abogado de la Dirección de Asuntos Jurídicos a cargo del área de cooperación internacional en materia penal)
 - Dra. Mónica Porta (abogada de la Dirección de Asuntos Jurídicos con responsabilidades en el área de cooperación internacional en materia penal).
5. *Procuración del Tesoro de la Nación:*
 - Dr. Sergio Peppe (Director de Auditoría)

Desayunos de trabajo con el grupo jerárquico

En el mes de marzo de 2007, y en atención al interés demostrado por las agencias, comenzamos a realizar los desayunos de trabajo. Con carácter previo a la aprobación del proyecto se llevaron a cabo 4 reuniones.

Las autoridades cumplieron su compromiso y participaron activamente de todas ellas. Los órdenes del día de esas 4 reuniones fueron los siguientes:

- 27 de marzo – Presentación del proyecto y discusión de la agenda
- 17 de abril – Sistemas de prevención y detección de casos: transacciones de Personas Políticamente Expuestas

- 15 de mayo – Sistemas de prevención y detección de casos: declaraciones juradas de bienes y rentas
- 29 de mayo – Medidas para la identificación, localización y adopción de medidas cautelares sobre bienes que se encuentran en territorio nacional y extranjero.

En la reunión del 17 de abril se contó, adicionalmente, con la presencia del Cdor. Marcelo Costa, Subdirector General de Fiscalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), quien fue invitado especialmente, por consenso de los restantes participantes, para discutir las vinculaciones entre la fiscalización impositiva y la fiscalización que realizan los intermediarios financieros.

2. Actividades realizadas en el marco del proyecto

Desayunos de trabajo con el grupo jerárquico (componente I.2.1.)

La organización de cada reunión comenzó con la elaboración de un detalle de los temas que estarían incluidos en la agenda del día y guiarían la discusión (componente I.1.).

Esta agenda detallada se adjunta como **Anexo I** del presente informe.

Los desayunos de trabajo realizados en el marco del proyecto comenzaron en el mes de julio y contaron con la presencia de las mismas personas invitadas inicialmente. El temario de las reuniones fue el que sigue:

- 17 de julio – decomiso doméstico
- 14 de agosto – cooperación internacional con fines de decomiso
- 25 de septiembre – acciones civiles domésticas y acciones de recuperación directa en el exterior

En la reunión del 17 de julio se contó, adicionalmente, con la participación del Dr. Daniel Rafecas, Juez en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, en representación del Poder Judicial, quien fue invitado especialmente, por consenso de los restantes participantes, para discutir la experiencia del fuero penal federal en materia de decomiso.

De cada reunión, tanto de aquellas realizadas con anterioridad a la adjudicación del proyecto, como de aquellas realizadas durante el desarrollo, se labraron actas en las que se registraron las intervenciones de cada participante. Las actas constituyen una valiosa fuente de información tanto sobre la aplicación de algunas normas como de prácticas relacionadas con los temas discutidos. Las actas se adjuntan como **Anexo II** al presente informe.

Búsqueda y procesamiento de la información (componente I.3.)

En cada reunión, los participantes se refirieron a numerosas normas jurídicas, resoluciones judiciales y documentos internos de las agencias. Luego de cada reunión, el equipo de trabajo del proyecto se ocupó de recopilar todo el material mencionado y de analizarlo teniendo en mira la producción de los documentos de trabajo. El contenido de

las reuniones también fue plasmado en actas que sirvieron de base para la búsqueda de información.

Redacción de los documentos de trabajo (componente I.4.)

En el mes de noviembre, comenzamos a redactar los documentos de trabajo de diagnóstico de problemas y propuestas de reforma. Estos documentos, que se encuentran en versiones aún preliminares a la fecha de este informe, serán discutidos y consensuados con las máximas autoridades de las agencias participantes, en los meses de abril y mayo de 2008.

Desayunos de trabajo del grupo técnico (componente I.2.2.)

Como consecuencia del éxito de las reuniones y en atención a que en muchos casos las opiniones vertidas por los participantes estaban teñidas por la posición de los organismos a los que pertenecen, se decidió convocar a un grupo técnico que nos ayudara voluntariamente a analizar de manera interdisciplinaria la información obtenida de los desayunos realizados hasta el momento.

El grupo técnico se formó con especialistas en derecho civil, derecho administrativo, derecho penal y un contador público. En las reuniones llevadas a cabo los días 2 de octubre y 6 de noviembre se discutieron casos hipotéticos para analizar y cuestionar las posibilidades de resolución de acuerdo a las normas argentinas e internacionales vigentes.

Se labraron actas de las reuniones y la información y discusiones que surgieron de este grupo serán un insumo fundamental para la redacción del manual técnico.

En la reunión del 6 de noviembre se consensó que, en lugar de trabajar sobre casos hipotéticos, sería conveniente identificar un caso real en el que se pudieran testear las reglas y estrategias discutidas. El director del proyecto sugirió un caso en trámite y los participantes se comprometieron a relevar la información necesaria para elevar a las autoridades una propuesta concreta para litigarlo internacionalmente. Sin embargo, a la fecha de este informe, los participantes no han acercado al proyecto la información necesaria para realizar esta actividad.

Investigación para la elaboración del manual técnico (componente II.1.)

En el mes de agosto comenzó la investigación para la elaboración del manual técnico. Con ese fin se realizaron varias actividades.

- **Entrevistas en profundidad con autoridades**

Se realizaron entrevistas en profundidad con las siguientes autoridades:

- Paula Honisch, Abogada de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.
- Jose Ipojorsky, Abogado de la Oficina Anticorrupción

- María Seoane, Directora de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- Eugenio Curia, Embajador argentino en Viena y representante ante las Naciones Unidas en Viena y un actor clave en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Delia Cortteletti, Gerente principal de análisis y seguimiento de operaciones especiales del Banco Central.
- Ernesto Donato, Jefe de Gabinete de la Administración Federal de Ingresos Públicos

Las reuniones, de un promedio de dos horas de duración fueron de extrema utilidad para confirmar y profundizar sobre temas tratados durante los desayunos. En el caso del Banco Central y la AFIP, las entrevistas se enfocaron en recabar la visión de estas agencias sobre nuestro tema de estudio.

- **Análisis de expedientes sobre cooperación internacional**

A partir de la reunión realizada en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Cancillería se acordó con esta agencia la necesidad de relevar los expedientes en los que jueces argentinos habían intentado conseguir información del exterior sobre bienes de funcionarios públicos investigados en caso de corrupción (120 expedientes en total).

Se realizaron **7 sesiones de trabajo intensivo** en la sede de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Cancillería, lo que nos permitió coleccionar la información necesaria para analizar cuáles son los principales problemas que se presentan en los pedidos de cooperación internacional en materia penal en casos de corrupción en la Argentina.

La información obtenida es fundamental para el diagnóstico de problemas del sistema de recuperación de activos y para la redacción del manual, en el cual se harán recomendaciones específicas a los jueces a la hora de redactar pedidos de cooperación internacional.

- **Cuestionario para los centros financieros del exterior**

A partir del mes de Noviembre iniciamos conversaciones con el *International Center for Asset Recovery* (ICAR) del *Basel Institute on Governance* de Suiza, con quienes el Director del Proyecto mantiene una fluida relación, para explorar vías de colaboración entre el ICAR y el Proyecto. En una primera instancia, acordamos una colaboración técnica, en la cual expertos en recuperación de activos del ICAR con experiencia en los Estados Unidos, Inglaterra y Suiza nos darían asistencia técnica específica. A tal fin, confeccionamos breve un cuestionario (Anexo III) con el fin de que provean datos acerca de fuentes de información para las investigaciones, legislación, etc. El cuestionario ha sido enviado en el mes de diciembre y las respuestas se recibirán en el mes de febrero.

La información obtenida será fundamental tanto para la redacción del manual, donde se proveerá información a quienes investiguen casos de corrupción acerca de qué información financiera es posible obtener, cómo obtenerla, etc., como para la realización de los talleres con periodistas y ONGs previstos para marzo y abril del 2008.

- **Información legislativa**

Realizamos una búsqueda de información legislativa argentina acerca de la regulación de todas las actividades relacionadas con la recuperación de activos de la corrupción.

Con esa información confeccionamos un cuadro comparativo detallado con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las normas argentinas que se refieren a cada una de ellas, con el fin de identificar las lagunas que presenta el derecho argentino al respecto.

Este esfuerzo también será un importante insumo tanto para el documento de análisis de problemas, como para el manual de recuperación de activos.

3. Principales logros

3.1. Impacto institucional

Convocatoria y asistencia sostenida

Uno de los principales logros que creemos importante destacar es el resultado positivo que tuvo la convocatoria de representantes de agencias estatales a un ámbito de discusión neutral, como es el de la Universidad de San Andrés. Los invitados asistieron a todas las reuniones y mostraron un gran interés por el tema.

Este hecho ha servido para la instalación del problema de la recuperación de activos de la corrupción en la agenda de los funcionarios públicos con responsabilidades al respecto y será un gran apoyo a la hora de consensuar propuestas de reforma al sistema que, esperamos, tengan impacto real.

Aumento de la coordinación interinstitucional

Los desayunos del grupo jerárquico tuvieron una evolución importante. Al comienzo, varias instituciones desconfiaban de la labor de sus colegas. Usualmente, la desconfianza estaba basada en que en el pasado habían intentado trabajos de forma cooperativa, que no habían logrado resultados positivos. Varios de esos temas fueron traídos a la discusión en los desayunos y en algunos casos se comprobó que la desconfianza era infundada y que el fracaso de la experiencia se debía, o bien a la falta de conocimiento de los límites en las competencias de cada organismo, o a la falta de conocimiento sobre las prioridades de cada organismo. Un ejemplo de ello se registró entre la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Unidad de Información Financiera en relación con la posibilidad de esta última proveer a la primera información obtenida a través de sus pares del exterior, cuyos usos pueden estar legalmente restringidos por razones vinculadas con el secreto bancario. Otro ejemplo se registró entre la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro en relación con una supuesta actitud pasiva de esta última para ejercer acciones civiles en casos de corrupción, que en verdad se fundaba en el poco tiempo con el cual la primera informaba a la segunda sobre la posibilidad de ejercer la acción.

Los encuentros permitieron a cada participante aumentar su conocimiento acerca de las actividades que realizan los demás organismos. También hubo propuestas de cooperación y se establecieron contactos que, creemos, perdurarán y mejorarán la colaboración entre las diferentes agencias.

3.2. Participación del proyecto en iniciativas propias de las Agencias participantes

- **Naciones Unidas**

La Oficina Anticorrupción solicitó a los integrantes del proyecto si podíamos colaborar con la respuesta Argentina al mecanismo de monitoreo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción diseñado por la conferencia de Estados Partes de la Convención y consistente en un cuestionario elaborado al efecto (*UNCAC self assessment*). El equipo del proyecto envió en el mes de agosto un borrador de respuesta que fue incorporado, prácticamente sin modificaciones, a la respuesta oficial enviada por Argentina a la ONU. Se adjunta como Anexo IV el documento elaborado al efecto.

- **Organización de Estados Americanos**

El Director del Proyecto asesoró a la Dirección de Asuntos Jurídicos para su preparación e intervención en la Tercera Reunión de Autoridades Centrales y otros Expertos en Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición, llevada a cabo los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2007 en Bogotá, Colombia. Argentina participó activamente en el impulso de una recomendación, que fue incorporada al documento final, sobre la necesidad en América Latina de profundizar la cooperación internacional con fines de decomiso del producto del delito y la recuperación de activos de origen ilícito. Se adjunta como Anexo V el Acta de la Tercera Reunión citada.

3.3. La conformación del Grupo Técnico como un grupo de trabajo activo

La conformación del grupo técnico ha resultado en intensas discusiones que han permitido profundizar la comprensión del funcionamiento del sistema argentino en lo que respecta a recuperación de activos y ha servido también para detectar puntos que deben ser objeto de reforma.

Más allá de ello, que eran los objetivos iniciales de conformación del grupo, con sus integrantes hemos consensado la posibilidad de avanzar en el trabajo sobre casos concretos de recuperación de activos, inclusive en una instancia posterior al proyecto. Se ha identificado un caso de corrupción por el que existe una investigación judicial abierta en el país y activos en un país europeo, y se ha decidido comenzar a trabajar en una estrategia que será propuesta a las autoridades nacionales con el fin de emprender el camino hacia la recuperación de esos activos. Esta decisión aún no ha originado acciones concretas pero esperamos que en el mes de febrero se reanude la iniciativa.

3.4. Información sobre cooperación internacional

Tras haber analizado los expedientes sobre pedidos de cooperación internacional en la Cancillería, se ha comenzado a sistematizar la información recabada. Se ha obtenido una gran cantidad de datos acerca de buenas y malas prácticas respecto de los pedidos.

Esta actividad ha sido de enorme importancia, dado que es la primera vez que se sistematiza esta información y estamos convencidos que los resultados del análisis no solamente constituirán un gran aporte tanto para los documentos técnicos como para el manual de investigaciones sino que además se ha despertado un interés específico en la Cancillería acerca de la necesidad de mejorar el sistema de cooperación internacional en materia penal en Argentina.

4. Actividades reprogramadas

Creación del grupo técnico (componente I.2.2.)

Como se ha señalado en el apartado de actividades realizadas, se ha decidido la creación de un grupo técnico con el cual se realizaron 3 desayunos de trabajo con el fin de discutir casos hipotéticos desde una perspectiva interdisciplinaria, tomando como insumo la información obtenida en las reuniones del grupo jerárquico.

Contratación de un nuevo asistente de investigación (componentes II.1. y II.2.)

Cuando comenzó el relevo de información a los fines de la redacción del manual técnico constatamos que no era suficiente contar con único asistente de investigación con dedicación parcial, por lo que decidimos reasignar recursos que estaban destinados a la edición e impresión del manual (componente II.3.) a la contratación de otro asistente, también de dedicación parcial. Su nombre es Natalia Volosin, una abogada con excelentes antecedentes académicos. Posteriormente, durante el mes de diciembre, Laura Roth anunció que no podría continuar trabajando para el Proyecto a partir del mes de enero. Por esa razón, y en virtud del excelente desempeño y dedicación de Natalia Volosin, decidimos recientemente contratarla a tiempo completo, de manera de cubrir la posición que Laura Roth dejaba vacante.

Reprogramación de los talleres (componentes II.5. a II.8.)

En cuanto a los talleres para ONGs y periodistas, hemos contactado a varios de los posibles asistentes con el fin de difundir informalmente la intención de realizar los talleres sobre recuperación de activos. El interés fue inmediato. Sin embargo, varios nos recomendaron que esperaríamos a la asunción del nuevo gobierno –en Diciembre.

Teniendo en cuenta esa consideración, sumado a la enorme cantidad de información que tenemos bajo análisis y a la conveniencia de esperar los resultados del cuestionario enviado a los expertos del ICAR, decidimos posponer los talleres para los meses de marzo y abril de 2008.

Co-Financiamiento

Durante noviembre y diciembre mantuvimos varias conversaciones con el International Center for Asset Recovery (ICAR), perteneciente al Basel Institute on Governance, acerca de la posibilidad de contar con un nuevo donante para el proyecto y de que sus expertos colaboren en la elaboración del manual técnico.

El ICAR condicionó su ayuda financiera y en la elaboración del manual al reconocimiento de derechos de propiedad del manual compartidos con el Banco Interamericano de Desarrollo. Canalizado el requerimiento a través de Anabel Cruz, el BID autorizó la incorporación del ICAR como co-financiador del proyecto. El ICAR contribuirá, a partir del mes de enero, con USD 12,000, que serán asignados a los siguientes rubros: contratación de un asistente *senior* por el lapso de 3 meses para culminar la redacción del manual, aumento de la cantidad de ejemplares del manual (proyectamos por los menos 500 ejemplares), ampliación de la diseminación del manual (proyectamos enviarlo a todos los actores interesados en América Latina).

5. Principales resultados previstos para los próximos meses

- Finalizar con la redacción de los documentos de trabajo (problemas y propuestas) con el objetivo de someterlos a consenso de los participantes del grupo jerárquico en los meses de marzo y abril de 2008. Para esa actividad se convocará a las máximas autoridades de las respectivas agencias.
- Redactar el manual técnico durante los meses de enero, febrero y marzo, con el fin de concretar su publicación hacia el mes de junio de 2008.
- Organizar los talleres durante el mes de febrero y realizarlos en los meses de marzo y abril de 2008.
- Organizar un evento de presentación del manual y los documentos de trabajo una vez publicado el manual.

6. Obstáculos

Hasta el momento creemos que no ha habido obstáculos que hayan sido insalvables para el desarrollo del proyecto. En términos generales, las actividades han podido ser llevadas adelante exitosamente. Sin embargo, es posible nombrar algunos problemas menores que nos han obligado a buscar rutas alternativas a las que teníamos originalmente planeadas. .

En primer lugar, un impedimento general ha sido la falta de información sistematizada en el ámbito estatal. En muchos casos la información existe, pero no es posible ordenarla de acuerdo a determinados criterios, como es el caso de los pedidos de cooperación internacional en la Cancillería. En otros, la información se encuentra compartimentalizada, como sucede en el Ministerio Público Fiscal y en el Poder Judicial (por ejemplo, no se puede conocer cuántas son los procesos de corrupción que actualmente están abiertas, o cual es el perjuicio estimado que estos casos causan al patrimonio estatal).

El segundo impedimento que hemos observado (y hemos procurado solucionar) fue la magnitud de la información que es necesario procesar y la complejidad de los temas que es necesario desarrollar para la elaboración del manual técnico. Consideramos que era necesario contar con una persona adicional para realizar estos trabajos y también que éstos se verían enriquecidos con el aporte de especialistas en determinados temas en particular, razón por la cual decidimos formar el grupo técnico y buscar el apoyo del ICAR.

7. Conclusiones

El proyecto ha resultado hasta el momento una experiencia que, además de ser sumamente enriquecedora para el equipo de trabajo, creemos que ha realizado importantes aportes. Considerando que no hay antecedentes de esfuerzos respecto del tema de la recuperación de activos en el país y que no se trataba de una preocupación gubernamental, el proyecto ya ha comenzado a tener cierto impacto gubernamental al haber sido requerida su colaboración en dos instancias internacionales importantes para el país (en OEA y en ONU). Por ello, confiamos en que una vez que hayamos concluido los documentos, el los talleres y el manual –actividades todas que tendrán mucha más difusión pública que las realizadas hasta el momento- el proyecto contribuirá en primer término a la instalación del tema en la agenda pública.

Al inicio del proyecto, las agencias más vinculadas a la investigación penal creían que el tema era de competencia de la Procuración del Tesoro y viceversa –la Procuración creía que el tema de corrupción era estrictamente penal. Actualmente, todas las agencias saben que la recuperación de activos es, de acuerdo a cómo están distribuidas las competencias actualmente, una responsabilidad compartida.

Adicionalmente, creemos que el inicio de discusiones en torno a estos temas en el contexto particular argentino era una necesidad que debía ser enfrentada, dada la cantidad de casos de exportación de activos provenientes de la corrupción y la falta de resultados en el ámbito de los procesos judiciales, tanto penales como civiles. La recuperación de activos de la corrupción invita a discutir muchos otros temas vinculados, como la cooperación internacional en materia penal, el decomiso del producto del delito, el lavado de activos. Y las discusiones mantenidas en el marco del proyecto han dado cuenta de diversas debilidades en cada uno de estos ámbitos que las autoridades actualmente están procurando poner en sus agendas.

Por todo ello, creemos que hasta el momento el proyecto ha sido una experiencia altamente beneficiosa para las autoridades del estado argentino.