



Gestión y fiscalización de Fondos de Retorno Independientes:

| Experiencias internacionales y lecciones aprendidas para Venezuela

JACKSON OLDFIELD, CIFAR

FEBRERO DE 2024



Resumen Ejecutivo

Este informe se enfoca en las mejores prácticas y lecciones aprendidas a nivel internacional para la gestión y fiscalización de activos devueltos a través de terceros, con especial relevancia para la creación del Fondo de Protección Social para Venezuela. Inspirado en las experiencias internacionales de Uzbekistán, Kazajistán y Guinea Ecuatorial, el análisis comparativo y las recomendaciones para la creación del Fondo de Protección Social (en adelante Fondo Social o Fondo) se estructuran en los siguientes aspectos clave:

- 1. Diseño de una estructura de gestión del Fondo**
- 2. Medidas de fiscalización que garanticen la transparencia, rendición de cuentas e inclusión de la sociedad civil en la gestión del Fondo**



Introducción

Los fondos de retorno independientes, también conocidos como mecanismos de retorno indirecto o retornos de terceros, se refieren a prácticas mediante las cuales sumas de dinero, confiscadas o resguardadas fuera del país de donde se originaron, se devuelven a ese país mediante un proceso fuera de las estructuras estatales preestablecidas. Esto significa que, en lugar de enviarse directamente a las cuentas del gobierno, los fondos se transfieren a un mecanismo intermediario externo. Si bien esto puede adoptar muchas formas, un fondo de retorno independiente tiene dos elementos clave:

- 1. Puede desembolsar fondos sólo para fines específicos**
- 2. Y se gestiona bajo estructuras de gobernanza que difieren de las existentes a nivel nacional.¹**

Los fondos de retorno independientes generalmente se establecen para abordar inquietudes sobre el uso de los fondos en el país que recibe el retorno. Esto puede estar relacionado con la gobernanza, donde las vías para la fiscalización pública y el control institucional de las finanzas son débiles, donde existen preocupaciones de derechos humanos que pueden verse exacerbadas por el uso de los fondos devueltos, o donde es necesario garantizar que los fondos se devuelvan lo más cerca posible a quienes se encuentran en situación vulnerable o se definen como prioridad. También se suelen utilizar cuando estos fondos se relacionan con personas que todavía ostentan poder o influencia considerable en la jurisdicción a la que se devuelven los fondos.²

El Fondo para la Protección Social del Pueblo de Venezuela transferirá hasta 3 mil millones de dólares al pueblo de Venezuela en los próximos años.³ Es el resultado de negociaciones entre el gobierno de Maduro y la oposición venezolana para promover una solución política y

humanitaria a la crisis actual y supondría la devolución de activos actualmente congelados bajo diversos mecanismos de control o protección internacional fuera de Venezuela a través de un fondo fiduciario independiente.⁴

Este documento explora las mejores prácticas internacionales para la gestión y fiscalización de retornos independientes, basándose tanto en principios como en ejemplos de otros retornos. Al hacerlo, explora las características únicas en las que operará el Fondo Social, expone propuestas para su estructura, y hace recomendaciones para una fiscalización transparente, responsable y participativa del Fondo y el desembolso de los activos que controlará.

El documento incluye tres secciones. La sección I explora principios y ejemplos de mecanismos de retorno independientes, incluyendo el recién creado Uzbekistan Vision 2030 Trust, la Fundación BOTA para Kazajstán, y el Acuerdo FRACCK en Kenia. La Sección II profundiza en el contexto del retorno y las propuestas que se han planteado para el mecanismo del Fondo Social. Luego, la Sección III concluye el documento delineando una estructura de fiscalización propuesta para el Fondo Social y las oportunidades para la participación de la sociedad civil.

Sección I: Mecanismos de retorno independientes

Si bien el uso de mecanismos de retorno independientes ha tenido lugar en gran medida en el contexto de la corrupción, el uso y las estructuras establecidas para estos tipos de retorno son, no obstante, relevantes para el retorno de fondos estatales, como será el caso del Fondo Social.

Los mecanismos de retorno independientes retornan los activos a través de un intermediario y no directamente al presupuesto nacional. Estos mecanismos se han utilizado en varias recuperaciones de activos en los últimos años. Su uso ha sido particularmente para aumentar la transparencia y la fiscalización del proceso de devolución, con el fin de reducir el riesgo de la apropiación indebida de los activos devueltos. También se han utilizado para proporcionar capacidad adicional al proceso. Al mismo tiempo, el uso de mecanismos de devolución

independientes puede generar mayores cargas administrativas y financieras que la devolución directa de activos, especialmente cuando se requieren fuertes salvaguardias anticorrupción. También han sufrido de opacidad, tanto en su establecimiento como en sus operaciones.⁵

A. Mejores prácticas para fondos de retorno independientes

Como se describe en el documento Mejores prácticas para fondos de retorno independientes: Lecciones aprendidas sobre fondos de retorno independientes aplicables a Venezuela, existen varias herramientas de políticas que son relevantes al considerar la estructura y particularmente la estructura de fiscalización del Fondo Social.⁶ Entre ellas figuran:

1. La transparencia debe estar integrada en el Fondo

Todos los principios internacionales, así como las mejores prácticas de los casos anteriores, resaltan el papel fundamental que desempeña la transparencia (tanto la divulgación proactiva como las reglas efectivas de libertad de información) para garantizar un retorno exitoso. Esto también ha sido destacado como esencial para el contexto específico del Fondo Social por la Coalición Anticorrupción.

2. El Fondo debería incluir disposiciones sólidas sobre rendición de cuentas

La rendición de cuentas es esencial para un fondo de retorno independiente, tanto para garantizar que los fondos no estén sujetos a corrupción como para demostrar al pueblo venezolano que los fondos se están gastando de una manera no partidista y basada en prioridades nacionales. La rendición de cuentas se reconoce como fundamental en los principios internacionales destacados anteriormente, así como en el funcionamiento de los mecanismos existentes y la comunicación de la Coalición Anticorrupción.

3. El Fondo debe garantizar la inclusión de las partes interesadas

Todos los principios y prácticas internacionales indican la importancia de incluir una amplia gama de partes interesadas en el funcionamiento de fondos de retorno independientes, como socios en el desembolso de fondos y en el seguimiento del uso de los activos controlados por el Fondo.

4. Los objetivos del Fondo Social deben ser claros y basados en el consenso

Los principios y prácticas internacionales de otros mecanismos enfatizan la importancia de establecer propósitos que garanticen que se creen junto con todos los miembros de la

sociedad y que estén diseñados para apoyar a los más vulnerables.

Pueden encontrarse más detalles sobre las mejores prácticas y recomendaciones en torno a los mecanismos de retorno independientes en el informe *"Mejores prácticas para fondos de retorno independientes: Lecciones aprendidas sobre fondos de retorno independientes aplicables a Venezuela"*





B. Gestión y fiscalización de fondos: casos prácticos

La experiencia internacional en casos de restitución de activos a través de partes independientes varía enormemente y es relativamente reciente. Mientras que, por un lado, el uso de organismos o fideicomisos internacionales para gestionar y supervisar las devoluciones de activos ha demostrado ser útil, especialmente en situaciones en las que el país de devolución de activos plantea riesgos de corrupción o los responsables de los casos de corrupción siguen en el poder, por otro lado, la investigación ha puesto de relieve algunas limitaciones y deficiencias de estos mecanismos.

Independientemente de la estructura de gestión específica o del mecanismo de supervisión utilizado, las devoluciones independientes de activos tienen el potencial de aumentar la supervisión y la transparencia de los fondos devueltos y de reducir el riesgo de apropiación indebida de los activos devueltos.

Las terceras partes internacionales también pueden proporcionar una capacidad adicional,






ya que a menudo aportan una experiencia sustancial en la gestión de grandes sumas de fondos para el desarrollo o con fines humanitarios; sin embargo, por otro lado, entre los retos y las limitaciones se incluyen los elevados costes administrativos, la falta de transparencia y de rendición de cuentas por parte de las propias terceras partes internacionales, así como la necesidad de establecer criterios para seleccionar a las terceras partes que participarán.

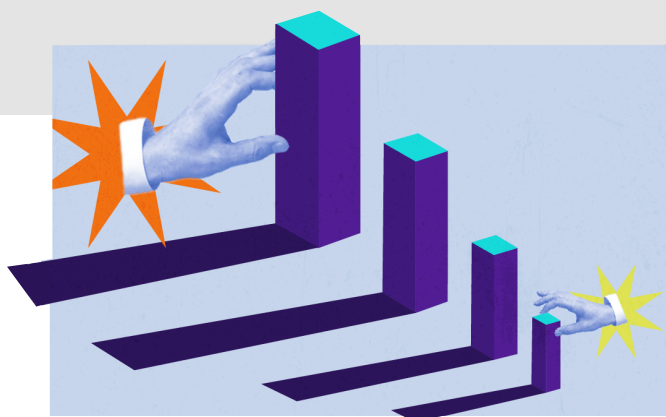
Las estructuras organizativas y las prácticas de fiscalización y gestión de activos también varían mucho en la experiencia internacional. Los modelos recurrentes incluyen la externalización directa de la gestión y supervisión de activos a terceros internacionales, como Naciones Unidas o el Banco Mundial, especialmente a través de programas existentes de esas organizaciones (como se ha visto en Nigeria); más recientemente, el establecimiento de fondos fiduciarios internacionales, que pueden incluir la creación de estructuras administrativas jerárquicas, como comités estratégicos, consultivos o de gestión (como se ha visto en Uzbekistán y Guinea Ecuatorial); y el establecimiento de nuevos organismos independientes encargados de la gestión de fondos, como

fundaciones (como se ha visto en Kazajstán). La observación de los casos más recientes indica que el establecimiento de fondos fiduciarios internacionales parece ser algo preferido por la comunidad internacional en comparación con otros modelos. Como se explica en la siguiente sección, esto puede indicar que este tipo de modelo, aunque requiere negociaciones más largas y una mayor planificación, ofrece las mayores ventajas comparativas en cuanto a sus costes administrativos y financieros, la eficacia de las herramientas de fiscalización y transparencia y la participación de las partes interesadas no estatales. Sin embargo, la experiencia en este modelo es aún

relativamente reciente e indica algunas limitaciones. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, la insuficiente aplicación de las medidas de transparencia establecidas, la falta de participación de los agentes no estatales en los procesos de toma de decisiones sobre la reutilización de activos, así como la lentitud de los procedimientos de toma de decisiones.

En esta sección, se analizan algunos de los modelos de fiscalización y gestión de activos más importantes y relevantes para el contexto del Fondo Social, junto con las ventajas de este tipo de fondos y los retos que plantean.

 CASOS	 IMPORTES DEVUELTOS	 TERCEROS INVOLUCRADOS	 FORTALEZAS	 DEBILIDADES
Fondo Uzbekistán Visión 2030 (2022-en curso)	USD 131 millones (aún no transferidos)	Grupo interinstitucional de la ONU	<ul style="list-style-type: none"> * El vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible hace que los objetivos de los fondos sean claros y acordados. * El sitio web dedicado con información accesible en inglés * Estructura organizativa clara * Participación oficial de las OSC a través de un comité asesor 	<ul style="list-style-type: none"> * Información limitada publicada en idioma uzbeko hasta la fecha * El papel del Consejo de las OSC es sólo consultivo * Limitada información acerca de los gastos de los terceros involucrados
Kazajstán/Fundación BOTÁ (2009 - 2014)	115 millones de dólares	OSC, Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> * Fuertes medidas de rendición de cuentas y controles de integridad * Participación de las OSC en la gestión, supervisión y estructura de toma de decisiones * Capacidad para aprender e innovar en el desembolso de fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Altos costos administrativos * Desafíos para la creación de una nueva estructura
Guinea Ecuatorial (2021 - en curso)	20 millones de dólares	UNICEF, OMS y PNUD	<ul style="list-style-type: none"> * Propósito claro de los fondos * Estructura organizativa clara y funciones de los diferentes órganos. * Funciones técnicas y de asesoramiento previstas en comités y grupos de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Falta de participación de las OSCs * Preocupación por si el uso del fondo reflejaba las necesidades de la población * Fondos retornados visto como parte de los programas existentes, en vez de adicionales



Fondo Uzbekistán Visión 2030

El Fondo Uzbekistán 2030 (Fondo Ishonch) se creó en 2022 para devolver a Uzbekistán fondos confiscados producto de la corrupción. El origen de los fondos son los bienes confiscados en Suiza relacionados con Gulnara Karimova, hija del ex presidente de Uzbekistán. El importe inicial previsto para el fondo es de 131 millones de dólares,⁷ pero podría aumentar con futuras sentencias.

El mecanismo establecido para la devolución de estos fondos es un fondo mancomunado interinstitucional de las Naciones Unidas, que tiene el propósito específico de proporcionar financiamiento para proyectos destinados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible e incluye un compromiso de restitución de activos basada en principios, transparente y efectiva.⁸

En septiembre de 2023, se anunció un primer compromiso en el marco del fondo: gastar 43,5 millones de dólares para apoyar un nuevo programa conjunto dirigido por Naciones Unidas “destinado a reducir significativamente las muertes maternas y neonatales evitables en Uzbekistán”.⁹ Este programa tiene como objetivo aumentar la tasa de supervivencia de los bebés con bajo peso al nacer del 75% al 95% y pretende llegar a 300.000 mujeres y bebés de más de 30 meses.¹⁰

El fondo está estructurado de manera que puede ser de utilidad para el Fondo Social. Incluye los siguientes órganos :¹¹

Comité Estratégico de Alto Nivel

- ▶ Este comité mantiene el diálogo político sobre el retorno. Es capaz de proporcionar recomendaciones

estratégicas sobre la dirección y estructura del Fondo. También proporciona fiscalización estratégica.

Comité de Gestión

- ▶ Este comité gestiona el Fondo. Incluye un representante de Uzbekistán, un representante de Suiza y el Coordinador Residente de la ONU en Tashkent.

Secretaría

- ▶ La Secretaría está dentro de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Tashkent. Su función es apoyar a la Dirección y al Comité Estratégico de Alto Nivel. También es responsable de la gestión diaria del Fondo.

Agente administrativo

- ▶ El Agente Administrativo es la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta oficina administra múltiples fondos fiduciarios de múltiples socios de las Naciones Unidas, incluidos su diseño y administración, y administra los fondos transferidos al Fondo, de conformidad con las decisiones del Comité de Gestión.

Consejo Asesor de la Sociedad Civil

- ▶ El Consejo Asesor de la Sociedad Civil incluye representantes de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, así como del mundo académico. Su función es garantizar la interacción entre el Fondo y la sociedad civil. El papel es sólo consultivo.

Organizaciones implementadoras

- ▶ La implementación del programa está a cargo de organizaciones de las Naciones Unidas y agencias especializadas de las Naciones Unidas. Hay una agencia convocante o líder designada para cada Programa Conjunto, que es responsable de la coordinación.

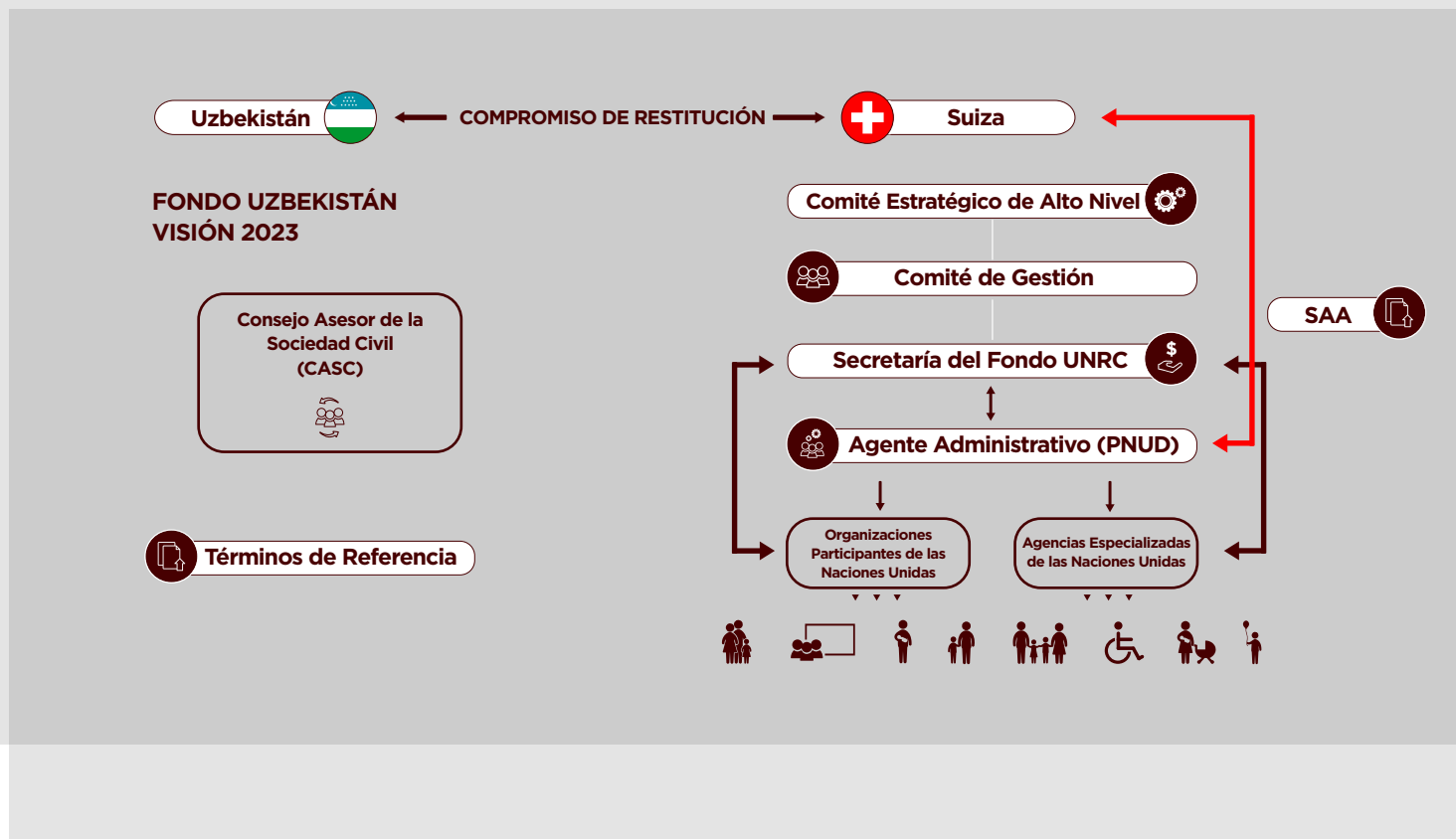


Figura 1: Ilustración de la estructura de gestión del Fondo Uzbekistán Visión 2030¹²

Se ha creado un sitio web específico para el Fondo¹³ que incluye información sobre la gobernanza y los documentos fundacionales, así como sobre los proyectos en ejecución y los informes financieros anuales. La página de finanzas del sitio web ilustra las transferencias que ha recibido el Fondo, cómo se han distribuido a organizaciones y agencias de las Naciones Unidas para la implementación de proyectos, y el gasto de los fondos en tiempo real. En el caso del propio Fondo, desglosa los gastos para mostrar cuánto se transfiere directamente y cuánto se retiene para costos administrativos. Estas cifras no se muestran para las organizaciones y agencias de las Naciones Unidas que implementan proyectos.

Si bien tiene varios aspectos positivos en términos de transparencia y rendición de cuentas, el Fondo Ishonch ha enfrentado críticas de la

sociedad civil que podrían ser particularmente importantes en lo que respecta al Fondo Social:¹⁴

1. No hubo consultas con la sociedad civil uzbeka independiente sobre los propósitos del retorno. Las decisiones se tomaron en gran medida en conversaciones bilaterales de gobierno a gobierno y carecieron de un proceso consultivo e inclusivo para decidir las prioridades de los fondos devueltos.
2. Se ha proporcionado información limitada sobre el regreso en uzbeko. El sitio web principal del Fondo es ilustrativo de esto: si bien se han publicado algunos comunicados de prensa en uzbeko y ruso,

la información en el sitio web principal y el texto del acuerdo de restitución entre Suiza y Uzbekistán sólo están en inglés.

3. El Consejo de las OSC sólo tiene una función consultiva y está compuesto en gran medida por OSC centradas en la prestación de servicios. Esto significa que los participantes no son expertos en evaluar los riesgos de corrupción con el Fondo y carecen de experiencia en este tipo de grandes retornos internacionales. También significa que el Consejo sólo puede dar asesoramiento y no puede participar directamente en la toma de decisiones sobre el uso de los fondos devueltos.

Fundación BOTA

Establecida en 2007 para devolver las ganancias de la corrupción a Kazajstán, la Fundación BOTA fue el primer mecanismo de su tipo en el que se administraron y desembolsaron 115 millones de dólares en fondos recuperados por organizaciones de la sociedad civil en un acuerdo negociado por el Banco Mundial entre los gobiernos de Kazajstán, Suiza y Estados Unidos.¹⁵

Iniciada por una investigación criminal en Suiza sobre sospechas de lavado de dinero en Kazajstán y una investigación de soborno en los EE.UU., el objetivo de la Fundación BOTA era devolver el dinero "al pueblo de Kazajstán de

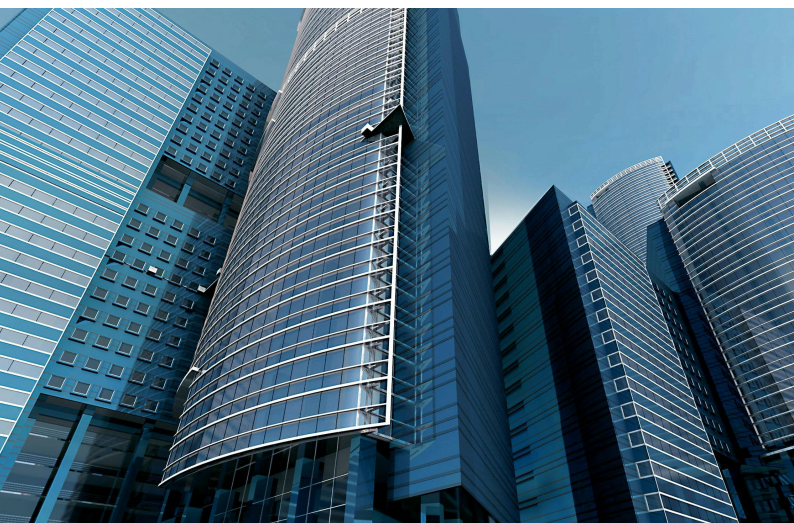
forma transparente y responsable".¹⁶ BOTA, que funcionó entre 2009 y 2014, tenía el objetivo específico de mejorar el bienestar de 200,000 niños, jóvenes y sus madres empobrecidas en Kazajstán.¹⁷

BOTA se estableció como una fundación en Kazajstán y se decidió contratar a dos ONG internacionales, IREX y Save the Children, para construir la Fundación, supervisar sus operaciones, y apoyar la administración de sus programas.¹⁸

La gobernanza de la Fundación BOTA se estableció a través de una serie de acuerdos internacionales entre las Partes. Esto incluyó un Memorando de Entendimiento entre las partes (Estados Unidos, Suiza y Kazajstán), un acuerdo de servicios entre el Banco Mundial y las partes; un Acuerdo de Fiscalización entre el Banco Mundial y la Fundación BOTA; y un Acuerdo de Gestión con IREX. Los acuerdos establecían explícitamente que el Fondo debería ser independiente del gobierno de Kazajstán y que sus activos no podrían usarse directa o indirectamente para pagos o beneficios al Gobierno de Kazajstán o a funcionarios kazajos.¹⁹

Establecido como una Fundación por estatuto, el Fondo tenía siete fideicomisarios, cinco de los cuales provenían de la sociedad civil de Kazajstán, uno de Estados Unidos y uno de Suiza. Esta Junta Directiva era responsable de la dirección y orientación generales del Fondo. Luego, IREX era responsable de la gestión general del Fondo, con el apoyo de la fiscalización del Banco Mundial.²⁰

La Fundación estableció varias reglas y procedimientos internos para garantizar que los fondos se utilizarán para los fines previstos y prevenir la corrupción. Esto incluía manuales, revisiones presupuestarias, códigos de conducta y divisiones del trabajo. El trabajo de la fundación también fue objeto de fiscalización. Esto incluyó revisiones internas anuales por parte de la sede del IREX, auditorías anuales por parte de una firma de auditoría externa y visitas semirregulares del Banco Mundial como parte de su función de fiscalización.²¹



BOTA tenía tres departamentos programáticos: Transferencia Condicional de Efectivo (CCT), el Programa de Servicio Social (SSP) y el Programa de Asistencia de Matrícula (TAP) y empleaba en un momento dado entre 80 y 140 personas.²² El programa de TMC incluía una serie de pagos regulares en efectivo a cuatro categorías de personas dentro de hogares pobres: 1) personas con niños en edad preescolar, 2) mujeres con bebés de hasta seis meses, 3) hogares que incluían niños con

discapacidades hasta la edad de 16 años, y 4) jóvenes de 16 a 19 años que han completado la escuela pero aún no estaban empleados. El SSP otorgó subvenciones a ONGs y asociaciones pequeñas y medianas para realizar actividades de movilización comunitaria y fortalecer la asistencia social. El TAP proporcionó becas para jóvenes de entornos pobres que normalmente asisten a la universidad en Kazajstán para cualquier área de estudio.²³

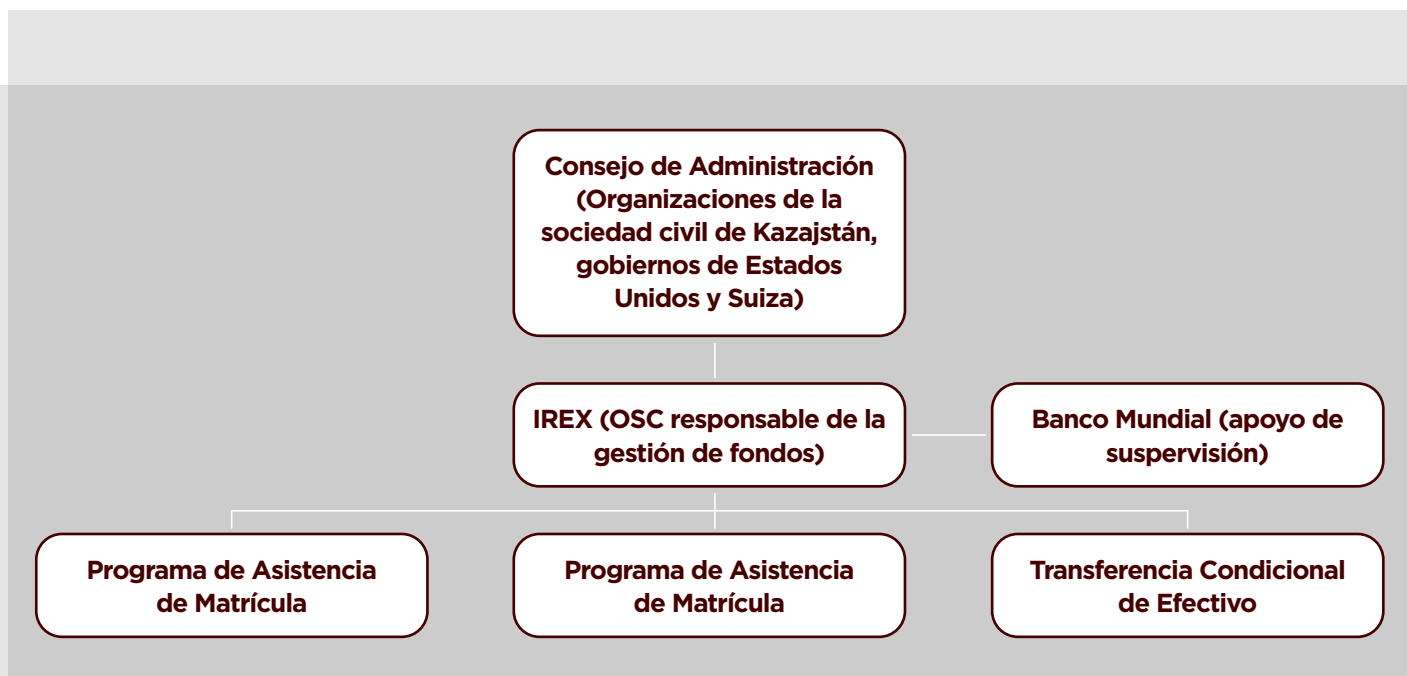


Figura 2: Ilustración de la estructura de la Fundación BOTA

A pesar de los costos operativos en la región de USD 25 millones,²⁴ BOTA ha sido elogiada como una de las iniciativas de retorno indirecto más exitosas, y los factores de éxito se atribuyen a: a) compromiso comprometido del gobierno

de Kazajstán, b) fuertes controles anticorrupción, c) competencia personal establecido, d) fines no controvertidos para el uso de los fondos, y e) tener la capacidad de innovar y aprender en el desembolso de los fondos.²⁵

Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de Guinea Ecuatorial

El Fondo Fiduciario de Socios Múltiples de Guinea Ecuatorial se estableció como Fondo Fiduciario de la ONU en 2021 para recibir 20 millones de dólares en activos liquidados entre Estados Unidos y el vicepresidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Nguema Obiang Mangue. Según los términos del acuerdo en el caso Estados Unidos contra One Michael Jackson

Signed Thriller Jacket,²⁶ se exigió a Obiang que vendiera una mansión de 30 millones de dólares, un Ferrari, y recuerdos de Michael Jackson. Según el acuerdo, Estados Unidos perdió 10 millones de dólares y los fondos restantes se distribuirían en beneficio del pueblo de Guinea Ecuatorial.²⁷

Los fondos apoyan un proyecto, titulado 'Hacia un programa acelerado de inmunización contra el Covid 19 para la población de Guinea Ecuatorial', cuyo objetivo es (i) acelerar la inmunización contra el COVID19, (ii) apoyar la gestión logística y la cadena de frío, y (iii) apoyar el COVID19. pacientes. El proyecto está dirigido por UNICEF, la OMS y el PNUD.²⁸

La gobernanza del fondo se desarrolla en cinco niveles:

Comité Directivo

- ▶ Este organismo proporciona orientación estratégica y fiscalización general del Fondo. Está co-presidido por un representante gubernamental de alto nivel y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y está compuesto por representantes de las Naciones Unidas y de los donantes,²⁹ en este caso Estados Unidos.

Comités Directivos de Ventanilla Temática

- ▶ Estos comités deciden las funciones específicas de esa ventana, de acuerdo con la orientación estratégica proporcionada por el Comité Directivo.

Secretaría

- ▶ La secretaría es responsable del funcionamiento operativo del Fondo. Brinda apoyo técnico y administrativo al Comité Directivo, asesora sobre prioridades, asignaciones programáticas y financieras, brinda apoyo logístico y organiza convocatorias de propuestas y procesos de evaluación. También monitorea los riesgos operativos y el desempeño de los fondos, consolida los informes narrativos anuales y finales y facilita la colaboración y comunicación entre las organizaciones de Naciones Unidas participantes.

Grupos de trabajo temáticos

- ▶ Los miembros revisan proyectos o programas conjuntos presentados al Fondo. Califican la calidad técnica de los proyectos a través de revisiones técnicas especializadas y análisis de la relevancia de la intervención.

Agente Administrativo

- ▶ El Agente Administrativo, el Fondo Fiduciario de Socios Múltiples, se encarga de la recepción, administración y gestión de las contribuciones, el desembolso de fondos y la consolidación y difusión de los informes de progreso.



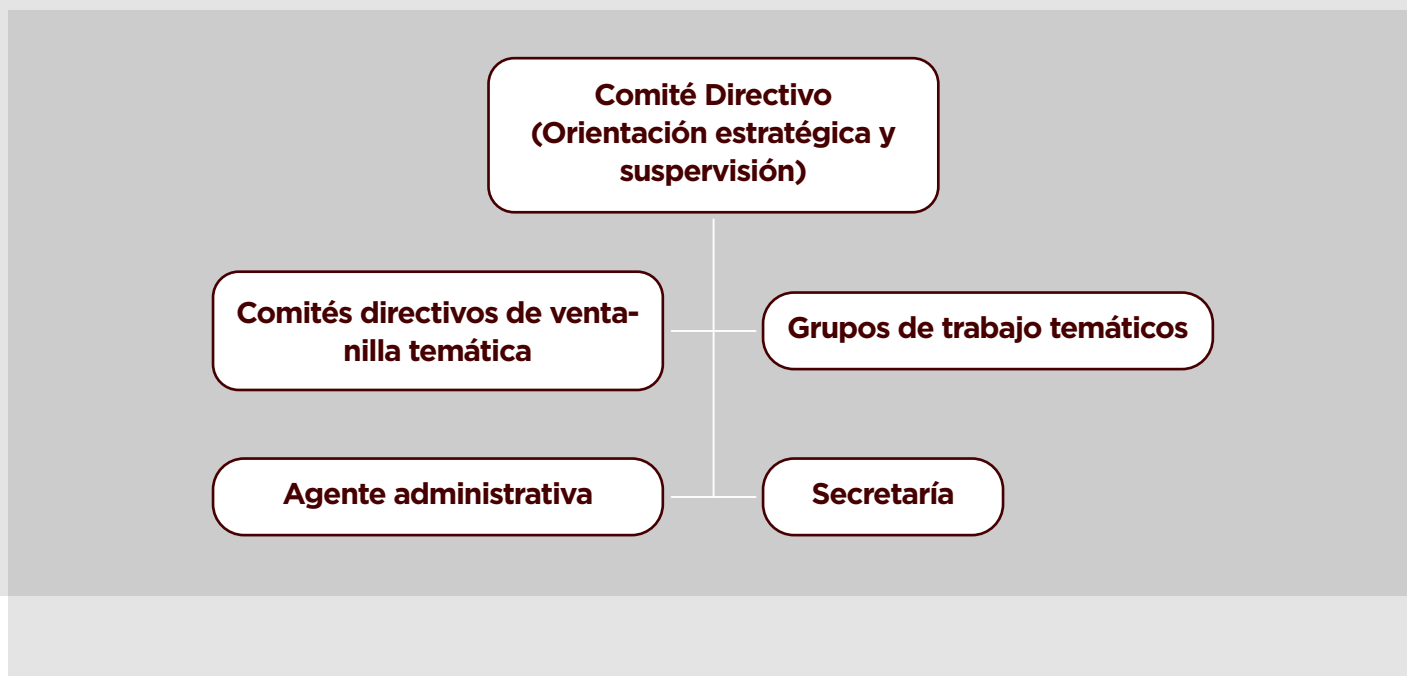


Figura 3: Ilustración de la estructura del Fondo Fiduciario Multisocio de Guinea Ecuatorial

Como señaló UNICEF, este fondo fiduciario se estableció tras la promoción de las Naciones Unidas coordinada por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y “fue un paso importante para cumplir con los requisitos de los donantes para asegurar la financiación”.³⁰ Es importante señalar esto, ya que el retorno

ha sido criticado por la sociedad civil por no tener en cuenta las perspectivas de la sociedad civil y los activistas sobre las necesidades de la población.³¹ Este informe también implica que los fondos devueltos se consideraron parte de los programas existentes y no adicionales a ellos.

Sección II: Contexto de retorno y propuestas de gestión y fiscalización para el Fondo Social

Antecedentes y status quo

Tras años de crisis económica y política en Venezuela, equipos que representan al gobierno de Maduro y a la opositora Plataforma Unitaria se embarcaron en una serie de negociaciones a partir de agosto de 2021 para abordar las necesidades humanitarias, las elecciones, el orden constitucional y la reparación de las víctimas.³²

Como parte de estas negociaciones, en noviembre de 2022 las partes firmaron el

“Segundo Acuerdo Parcial para la Protección del Pueblo Venezolano”. Este acuerdo establece las bases para la creación de una serie de programas de asistencia humanitaria y de desarrollo, que serán financiados con activos venezolanos congelados bajo diversos mecanismos de control o protección internacional. Aunque la cifra final no está clara, y es posible que no se consiga todo de una vez, los proyectos descritos en el Acuerdo ascienden aproximadamente a 3.200 millones de dólares.³³

Cabe destacar que esto convertiría al Fondo Social en el mayor de los fondos fiduciarios hasta el momento.

El Acuerdo preveía originalmente que los programas humanitarios y de desarrollo serían implementados a través de agencias de Naciones Unidas y monitoreados por dos organismos que, a diciembre 2023, están por crearse, con representación equitativa del gobierno de Maduro y la oposición. Sin embargo, ambos grupos han aceptado ahora que la estructura reflejaría más un Fondo Fiduciario tradicional de Naciones Unidas.³⁴

El Acuerdo también prevé propósitos específicos para el Fondo. Estos han sido publicados, y los proyectos negociados y detallados solo se encuentran en anexos privados. Estas amplias áreas públicas son:³⁵

- ▶ Restaurar el sistema de salud pública
- ▶ Rehabilitar la red eléctrica del país
- ▶ Abordar la desnutrición con énfasis en los niños necesitados
- ▶ Mejorar la infraestructura de la educación pública
- ▶ Brindar alivio a las víctimas de las recientes inundaciones en el centro de Venezuela

Ha habido retrasos en el establecimiento del Fondo desde la celebración del Acuerdo. Esto se ha atribuido tanto a las preocupaciones de la Naciones Unidas sobre los riesgos para la reputación en la gestión de los fondos, junto con la necesidad de garantías de dónde se ubican los fondos y cómo pueden transferirse a la Naciones Unidas, como a las demoras por parte de los EE. UU. para proteger al Fondo de reclamaciones de los acreedores.³⁶

Estos aparentemente se han superado hasta cierto punto. En octubre de 2023, el Secretario General de las Naciones Unidas dio luz verde a la administración de las Naciones Unidas del Fondo Social como un fondo fiduciario de las Naciones Unidas, según fuentes.³⁷ Sin embargo, al mismo tiempo hay poca información que indique que el Fondo se establecerá en un futuro próximo, siendo necesario aún identificar los fondos que pueden transferirse y que las propuestas pasen por la burocracia de Naciones Unidas. Sin embargo, hay indicios de que la Organización Panamericana de la Salud (OPS), UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementarán los programas durante tres años, con expertos del gobierno de Maduro y de la oposición supervisando el Fondo.

Sección III: Propuestas de gestión y fiscalización del Fondo de Protección Social

Dado que el Fondo Social probablemente será un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, esta sección final del informe se centrará menos en el estatus legal del Fondo y más en qué tipos de mecanismos de fiscalización deberían implementarse dentro del marco de un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas. Esto se discutirá en tres niveles: gestión y estructura general del Fondo; mecanismos y procesos de fiscalización internos, y seguimiento a las actividades del Fondo Social.

I. Gestión y estructura general del Fondo

Con las negociaciones en curso, la sociedad civil hasta ahora solo ha dado un respaldo tibio a la idea de un Fondo Fiduciario Naciones Unidas. Si bien ha habido apoyo para que el Fondo se centre en las necesidades humanitarias y objetivos sociales, el uso de Naciones

Unidas ha sido criticado por considerar que probablemente generará altos costos y una implementación ineficiente.³⁸

Si bien parece muy probable que el Fondo Social se establezca como un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, se han propuesto ideas para su estructura general que podrían ayudar a abordar algunas de estas críticas.

Siguiendo los ejemplos recientes de los casos de Uzbekistán y Guinea Ecuatorial, la estructura del Fondo podría incluir:

A. Comité Estratégico de Alto Nivel / Junta Directiva

- ▶ Como se discutió con otros Fondos, es probable que haya un comité o junta directiva de alto nivel responsable de la dirección general del Fondo Social y de supervisar el trabajo del Fondo. Normalmente, este Comité/Junta está compuesto por representantes de los gobiernos involucrados y de Naciones Unidas. En el caso del Fondo Social, es probable que esté compuesto por la administración de Maduro, la oposición, Estados Unidos y Naciones Unidas.

- B. ▶ La creación de un **Comité de Gestión, y de una Secretaría**, responsable de los aspectos prácticos de la asignación de programas y la fiscalización del trabajo de las organizaciones ejecutoras, sería igualmente recomendable

C. Consejo Asesor de la Sociedad Civil

- ▶ Como se encuentra en el Fondo Uzbeko Visión 2030, el establecimiento de un Consejo Asesor de la Sociedad Civil que incluya representantes de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, expertos técnicos en las diferentes áreas de reutilización de los fondos y el mundo académico es importante para ayudar a dar forma al dirección del Fondo, para garantizar que los activos devueltos se entreguen en las zonas más necesarias y de la manera

Dado el papel formal propuesto para la sociedad civil como parte del Comité Estratégico de Alto Nivel/Junta Directiva, este Consejo Asesor debería seleccionar directamente y entablar un diálogo regular con el representante de la sociedad civil ante el Comité/Junta. Se debe exigir a la Gerencia y la Secretaría que consulten con el Consejo Asesor de la Sociedad Civil antes de acordar nuevos proyectos o financiamiento para programas con activos controlados por el Fondo.

D. Organizaciones implementadoras

- ▶ Dado que es poco probable que el Fondo Social, como Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, implemente directamente proyectos relacionados con su(s) propósito(s), se seleccionarían organizaciones implementadoras para llevar a cabo proyectos utilizando los activos del Fondo.

Por lo general, se trata de organizaciones de las Naciones Unidas, pero también se deben considerar las asociaciones entre organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, y la implementación directa por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Esto puede ser particularmente apropiado para programas implementados por el Fondo que requieren experiencia o conexiones particulares a nivel local para los cuales las organizaciones de la sociedad civil están mejor posicionadas. Hacerlo también puede ayudar a reducir los costos generales y garantizar que una mayor cantidad de los activos controlados por el Fondo lleguen directamente a los beneficiarios.

II. Mecanismos y procesos de fiscalización internos del Fondo de Protección Social

Como posible Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, es probable que el Fondo de Protección Social se establezca de forma similar a

otros Fondos Fiduciarios de las Naciones Unidas, es decir, directamente a través de la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples y con estructuras similares a las de otros Fondos Fiduciarios de las Naciones Unidas. Por lo tanto, sería importante abogar por una fiscalización eficaz dentro del marco probable que se establecería. Sobre todo porque estarían manejando recursos públicos venezolanos, no recursos recuperados de corrupción, ni donaciones internacionales.

Primero, sería importante para la transparencia y la rendición de cuentas incluir en la Junta Directiva a un representante de la sociedad civil venezolana independiente. Esto aseguraría que haya una voz independiente con conocimiento de la situación en Venezuela para cerrar la brecha en torno a las decisiones estratégicas entre las partes venezolanas y para garantizar que el público esté al tanto de lo que está sucediendo y por qué, con respecto a la disposición de los activos en poder del Fondo. Para garantizar la transparencia en el proceso, debería haber un proceso público para seleccionar a los miembros del Consejo Asesor de la Sociedad Civil según criterios objetivos.

Otra lección importante de los otros fondos que se han establecido es garantizar que existan procedimientos sólidos de rendición de cuentas y transparencia para la gestión, incluso si se establece un Comité de Gestión, y la Secretaría, responsable de los aspectos prácticos de la asignación de programas y la fiscalización del trabajo de las organizaciones implementadoras.

Los documentos rectores deben establecer políticas en materia de adquisiciones, conflictos de interés, publicación de licitaciones, decisiones y documentos, y procedimientos establecidos para responder a incumplimientos de las políticas, en línea con las mejores prácticas para fondos de retorno independientes descritas anteriormente y en el documento adjunto.

Las contrataciones requerirán licitaciones públicas para la implementación de proyectos financiados por el Fondo Social y las decisiones motivadas deben publicarse oportunamente. Se debe otorgar al Panel de Inspección y a la



Oficina de Control Interno el mandato de supervisar el trabajo de las organizaciones implementadoras y detener la transferencia de fondos en caso de que se identifiquen irregularidades.

También es importante el establecimiento de instituciones de fiscalización y respuesta al nivel de las decisiones adoptadas por la dirección y la secretaría.

Como se vio en la Fundación BOTÁ, también serán extremadamente importantes las auditorías externas y el requisito de que la dirección implemente los resultados de los informes de auditoría externa.

Los procedimientos de contratación requerirán licitaciones públicas para la implementación de proyectos financiados por el Fondo Social, y las adjudicaciones deberán publicarse con prontitud. El Panel de Inspección y la Oficina de Control Interno deben tener el mandato de supervisar el trabajo de las organizaciones

implementadoras y detener la transferencia de fondos en caso de que se identifiquen irregularidades.

También es importante el establecimiento de instituciones de supervisión y respuesta al nivel de las decisiones adoptadas por la dirección y la secretaría.

Como se vio en la Fundación BOTÁ, las auditorías externas también serán extremadamente importantes y serán un requisito para que la gerencia implemente los hallazgos de los informes de auditoría externa.

III. Seguimiento a las actividades del Fondo Social

Si bien están cubiertos en parte por el Panel de Inspección y la Oficina de Control Interno, la experiencia de otros grandes retornos de fondos ha demostrado la importancia de un seguimiento adicional sobre el terreno de la sociedad civil de las actividades implementadas a través de los activos del Fondo. Estos no sólo pueden identificar de manera oportuna problemas relacionados con el fraude y la corrupción, sino que también pueden ayudar a evaluar la efectividad de las actividades realizadas a través del Fondo Social mediante la presentación de informes a los órganos del Fondo.

Esta forma de seguimiento se incluyó en los retornos de Abacha a Nigeria a través del

proyecto de Seguimiento de activos recuperados a través de la transparencia y la rendición de cuentas (MANTRA).³⁹ El Proyecto MANTRA se creó para proporcionar fiscalización a la sociedad civil sobre la dispersión de los fondos devueltos desde Suiza y relacionados con el ex líder nigeriano Sani Abacha. Financiado fuera de los fondos devueltos, a través de una subvención del Reino Unido, el proyecto tenía como objetivo 1) fortalecer la capacidad de las OSC y los ciudadanos para monitorear el uso de los fondos repatriados;

2) abogar por mejoras en el marco político, legislativo e institucional para la recuperación y gestión de activos en Nigeria; y 3) hacer campaña contra la corrupción en la sociedad. Incluyó capacitación para las OSC y los ciudadanos para que realizaran un seguimiento de la recuperación sobre el terreno e incluyó la producción de informes de evaluación independientes de las OSC sobre la medida en que los fondos se estaban utilizando para los objetivos previstos.⁴⁰

Se podría establecer un proceso similar para los proyectos del Fondo Social, lo que ayudaría a hacer el proceso más transparente y ayudaría a los ciudadanos a involucrarse más en el proceso.

También se recomienda que el Panel de Inspección y la Oficina de Control Interno establezcan y publiquen rutas para denunciar casos de corrupción y mala gestión en el uso de los activos del Fondo.



Conclusiones

El Fondo Social podría ser uno de los fondos fiduciarios más grandes jamás creados, con un retorno de hasta 3 mil millones de dólares para el pueblo venezolano. También es probable que el Fondo se establezca bajo los auspicios de las Naciones Unidas y, en consecuencia, tenga una forma similar a otros fondos fiduciarios de las Naciones Unidas establecidos. Del uso de estos fondos fiduciarios y otros fondos establecidos fuera del sistema de las Naciones Unidas se han obtenido varias lecciones en términos de fiscalización. Para el Fondo Social será importante prestar atención tanto a las políticas y procedimientos como a los mecanismos.

Las políticas y procedimientos, como procesos de adquisiciones abiertos, transparencia en torno a la toma de decisiones, reglas sobre conflictos de intereses y procesos participativos para la asignación de recursos, garantizarán que los activos controlados por el Fondo se utilicen de una manera que realmente beneficie al pueblo venezolano. Será particularmente importante garantizar que los activos sean rastreables y que las decisiones estén justificadas durante todo el proceso, desde la recepción de los fondos hasta la distribución a los grupos de beneficiarios.

Serán igualmente importantes los mecanismos para tomar decisiones sobre el uso de los activos controlados por el Fondo y para supervisar la implementación de esas decisiones. Esto probablemente incluirá varios niveles de toma de decisiones, desde el nivel estratégico hasta los aspectos específicos de la implementación del proyecto. Las partes del Fondo Social deben garantizar que existan mecanismos tanto para la auditoría como para la evaluación del trabajo del Fondo y de las actividades realizadas por sus socios. Esto puede incluir mecanismos formales y monitoreo sobre el terreno por parte de la sociedad civil. La sociedad civil también debería ser incluida como parte de la toma de decisiones sobre el gasto de los activos del Fondo y debería poder contribuir a decisiones específicas sobre proyectos a financiar.

Debido a su tamaño, el Fondo Social tiene el potencial de contribuir tanto a cambios sustanciales en las vidas de muchos venezolanos como a la construcción de una cultura de buena gobernanza a través de su gestión. Esto requerirá una reflexión cuidadosa y una fuerte participación de los actores de la sociedad civil, junto con el compromiso de las tres partes involucradas en las negociaciones.

Notas finales

1. Lucia Cizmaziova, 'Retorno indirecto de activos a través de entidades de terceros' (CiFAR 2023) 9-10.
2. Ibídem 5-6.
3. Coalición Anticorrupción, 'Activación Del "Fondo Para La Protección Social Del Pueblo de Venezuela" (26 de noviembre de 2022) <<https://transparenciave.org/organizaciones-urgen-creacion-fondo-social/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
4. Cate Hansberry, 'Getting Venezuela's Historic Humanitarian Accord up and Running' (Atlantic Council , 11 de agosto de 2023) <<https://www.atlanticcouncil.org/in-Depth-research-reports/issue-brief/getting-venezuela-historic-humanitario-acorde-up-and-running/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
5. Cizmaziova, 'Retorno indirecto de activos a través de entidades de terceros' CiFAR, 2023, p. 2.
6. Jackson Oldfield, "Best Practices for Independent Return Funds: Lessons Learned for Venezuela," Civil Forum for Asset Recovery and Transparencia Venezuela, January 2024.
7. Kun uz, 'Los activos devueltos de Gulnara Karimova se utilizarán para reducir la mortalidad materna y neonatal' (Kun.uz , 18 de septiembre de 2023) <<https://kun.uz/en/news/2023/09/18/gulnara-karimovas-activos-devueltos-para-utilizarse-para-reducir-la-mortalidad-materna-y-recien-nacido>> consultado el 10 de octubre de 2023.
8. Oficina del MPTF de las Naciones Unidas, 'Uzbekistan Vision 2030 Fund' <<http://mptf.undp.org/fund/uzb00>> consultado el 10 de octubre de 2023.
9. Fondo Ishonch , Comunicado de prensa: Restitución: Nuevo programa de las Naciones Unidas para reducir las muertes maternas y neonatales evitables en Uzbekistán. Septiembre de 2023.
10. Ibídem.
11. Oficina del MPTF de las Naciones Unidas, 'Fondo Uzbekistán Visión 2030: Gobernanza' <<http://mptf.undp.org/fund/uzb00>> consultado el 7 de noviembre de 2023.
12. Encontrado en: <https://mptf.undp.org/fund/uzb00>
13. <https://mptf.undp.org/fund/uzb00>
14. Debates con activistas independientes de organizaciones de la sociedad civil uzbekas.
15. Aaron Bornstein, 'La Fundación BOTA revisitada - Tercera parte: ¿Por qué BOTA tuvo tanto éxito? | El blog de la FCPA' (Blog de la FCPA , 7 de marzo de 2017) <<https://fcpablog.com/2017/03/07/the-bota-foundation-revisited-part-tres-why-was-bota-so-suc/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
16. IREX y Save the Children, 'La Fundación BOTA: Informe resumido final' 12 de febrero de 2015, pág. 7,
17. Aaron Bornstein, 'La Fundación BOTA revisada - Segunda parte: BOTA - Un resumen rápido | The FCPA Blog' (FCPA Blog , 27 de febrero de 2017) <<https://fcpablog.com/2017/02/27/the-bota-foundation-revisited-part-two-bota-a-quick-recap/>> consultado el 10 Octubre de 2023.
18. IREX y Save the Children, 'La Fundación BOTA: Informe resumido final' 12 de febrero de 2015, p. 7,
19. Ibídem.

Notas finales

20. *Ibíd.*, 7-8.
21. *Ibíd.*, 10-11.
22. *Ibíd.*, 9.
23. *Ibíd.*, 14, 24, 35.
24. Aaron Bornstein, 'La Fundación BOTA revisada - Segunda parte: BOTA - Un resumen rápido | The FCPA Blog' (FCPA Blog , 27 de febrero de 2017) <<https://fcpablog.com/2017/02/27/the-bota-foundation-revisited-part-two-bota-a-quick-recap/>> consultado el 10 Octubre de 2023.
25. Aaron Bornstein, 'La Fundación BOTA revisada - Tercera parte: ¿Por qué BOTA tuvo tanto éxito? | El blog de la FCPA' (Blog de la FCPA , 7 de marzo de 2017) <<https://fcpablog.com/2017/03/07/the-bota-foundation-revisited-part-tres-why-was-bota-so-suc/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
26. No. 2:11-CV-03582 en el Distrito Central de California
27. Departamento de Justicia de EE. UU., Comunicado de prensa '\$26,6 millones en ingresos supuestamente ilícitos se utilizarán para combatir el COVID-19 y abordar las necesidades médicas en Guinea Ecuatorial', 20 de septiembre de 2021.
28. Oficina del MPTF de las Naciones Unidas, Hacia un programa acelerado de inmunización contra el Covid 19 para la población de Guinea Ecuatorial, <https://mptf.undp.org/project/00129191> , consultado el 14 de noviembre de 2023.
29. Oficina del MPTF de las Naciones Unidas, MPTF de Guinea Ecuatorial: Acción humanitaria colectiva para el logro de los ODS, <https://mptf.undp.org/fund/gnq00> , consultado el 14 de noviembre de 2023.
30. UNICEF, 'Informe anual de la oficina de país 2021: Guinea Ecuatorial' 2021, p.7.
31. Debates con OSC de Guinea Ecuatorial realizados por CiFAR.
32. Cate Hansberry, 'Getting Venezuela's Historic Humanitarian Accord up and Running' (Atlantic Council , 11 de agosto de 2023) <<https://www.atlanticcouncil.org/in-Depth-research-reports/issue-brief/getting-venezuelas-historic-humanitario-acorde-up-and-running/>> consultado el 10 de octubre de 2023.
33. *Ibíd.*
34. *Ibíd.*
35. *Ibíd.*
36. *Ibíd.*
37. Daniela Mohor, 'EXCLUSIVO: La ONU da luz verde a un nuevo y masivo fondo humanitario para los venezolanos' The New Humanitarian, 17 de octubre de 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/10/17/united-nations-greenlights-humanitarian-fund-venezuela> consultado el 14 de noviembre de 2023.
38. *Ibíd.*
39. Ver: <https://www.aneej.org/asset-recovery-mantra/>
40. *Ibíd.*