

Naciones Unidas

**PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL**

Boletín de información

Números 24 y 25 Enero de 1996

**Número doble extraordinario sobre la Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial, Courmayeur, 1994***Nota de la Redacción*

El blanqueo de dinero tiene lugar a una escala enorme. (Véase el diagrama de un sistema de blanqueo de dinero que figura en la página 3.) La inversión de ganancias ilícitas en empresas legales se estima en 500.000 millones de dólares al año, cantidad equivalente a la suma de los productos nacionales brutos de dos terceras partes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Es poco todo lo que se diga de los efectos corrosivos del blanqueo de dinero sobre las instituciones democráticas y políticas, si bien es difícil estimar hasta qué punto socava las economías con los datos de que se dispone actualmente. Lo cierto es que ninguna institución financiera y ningún país están a salvo de este fenómeno. Hasta la fecha, los esfuerzos para prevenir y combatir el blanqueo de dinero se han visto obstaculizados por diferencias idiomáticas y culturales, y diferencias entre códigos penales y prácticas en materia de justicia penal, así como por el deseo de proteger la soberanía nacional. Sin embargo, mientras no se controlen los bienes ilícitos la solución del problema será cada vez más difícil y las consecuencias más graves recaerán sobre las economías frágiles, en particular las de los países en desarrollo y los países en transición.

La Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial, celebrada en Courmayeur (Italia) del 18 al 20 de junio de 1994, fue una consecuencia del deseo de centrar la atención en el carácter mundial del problema y en la urgente necesidad de un enfoque más integrado y una cooperación internacional más eficaz. Dada la naturaleza del blanqueo de dinero y los efectos nocivos de las ganancias ilícitas que se infiltran en la economía lícita, la cooperación internacional debe basarse en la plena conciencia del carácter mundial del problema y de la complejidad y flexibilidad de las operaciones de blanqueo de dinero. Debe basarse también en el consenso y la voluntad política colectiva de toda la comunidad internacional.

A las Naciones Unidas les corresponde un importante papel en la promoción de un enfoque concertado y coherente a nivel mundial contra el blanqueo de dinero. Sin cooperación internacional, sería imposible que las autoridades nacionales, incluidos los organismos de represión y regulación, llegaran a comprender claramente el problema. En la Conferencia de Courmayeur se determinó que entre las medidas prioritarias figuraban las siguientes: la penalización del blanqueo del producto del delito independientemente de su origen, la limitación del secreto bancario, la identificación y denuncia de operaciones sospechosas, una reglamentación más perfecta de las operaciones financieras y el decomiso de activos cuando proceda. La Conferencia hizo una contribución importante a la labor de las Naciones Unidas en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, objetivo de la comunidad internacional respecto del que también hicieron progresos la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, que se celebró en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, y el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995. Esos foros, en los que se reunieron ministros y representantes de organismos encargados de reprimir el

delito, se organizaron bajo la dirección de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en el contexto de la alta prioridad que ese órgano otorga al perfeccionamiento de la cooperación internacional para la prevención y represión de la delincuencia transnacional organizada. El próximo número del Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal estará dedicado a la Conferencia Ministerial Mundial celebrada en Nápoles.

En el presente número doble del Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal figura un resumen del informe de la Conferencia celebrada en Courmayeur. Asimismo, se publican declaraciones formuladas por algunos participantes en la Conferencia. Algunos de los documentos que se prepararon especialmente para ella se resumen a partir de la página .. Se pueden solicitar copias de los documentos a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal El 23 de diciembre de 1995, la Asamblea General, en su resolución 50/214, aprobó la conversión de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en División., Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Apartado Postal 500, A-1400, Viena, Austria.

## ÍNDICE

### *Página*

PRINCIPALES TEMAS Y CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA

DE COURMAYEUR 4

CRONOLOGÍA DE LOS ANTECEDENTES Y EL DESARROLLO

DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA

PENAL SOBRE EL BLANQUEO DE DINERO 5

RECOMENDACIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL

SOBRE LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL BLANQUEO DE

DINERO Y EL EMPLEO DEL PRODUCTO DEL DELITO:

UN ENFOQUE MUNDIAL 7

UNA ESTRATEGIA MUNDIAL PARA UN PROBLEMA MUNDIAL 11

ALGUNOS RESÚMENES DE PONENCIAS PRESENTADAS EN LA

CONFERENCIA DE COURMAYEUR 12

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DE LA CONFERENCIA 20

**1= Un sistema de blanqueo de dinero**

2= Actividad delictiva

3= Dinero en efectivo

obtenido de esa actividad

4= Casino - cheques

5 = Empresa

6= Recapitalización de la empresa

7= - aumento del capital social

8= - adquisición de bienes raíces

9= - estructura de la empresa

10= Quiebra de la empresa

11 = Transferencia de la

empresa al extranjero

12= Venta de una filial

13= - ganancias

14= - carteras de clientes

15= - bienes raíces

16= Desaparición de libros

de contabilidad

17 = Desaparición de libros

de contabilidad

18= - simulación de robo

19= - incendio del local

20= Sanciones penales contra las personas que actúan como pantalla

21= *Fuente:* ANSA Infografica, M.G. Carriero.

### **Principales temas y conclusiones de la Conferencia de Courmayeur**

La principal conclusión de la Conferencia Internacional sobre la Prevención y represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial, que duró tres días y terminó el 20 de junio de 1994 en Courmayeur (Italia), fue que el carácter mundial y la creciente complejidad de las transacciones con el producto del delito -cualquiera que fuera su procedencia- requerían medidas enérgicas, incluida la creación de una red internacional de lucha contra el blanqueo de dinero.

La Conferencia fue organizada por el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, en cooperación con el Gobierno de Italia y bajo el patrocinio de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas. Asistieron a ella unos 250 participantes de 45 países y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como representantes de institutos interregionales, regionales y afiliados que se ocupan de la prevención del delito y la justicia penal, además de especialistas en este campo.

El programa de la Conferencia incluía cinco temas relativos a las tendencias del blanqueo internacional de dinero y las políticas de prevención y represión del mismo; las oportunidades delictivas para el blanqueo y empleo del producto del delito; los mecanismos de lucha en el ámbito internacional; la evaluación de la política de lucha contra la delincuencia y de la política

reglamentaria; y la cooperación técnica en la prevención y lucha contra el blanqueo y la utilización del producto del delito.

El Sr. Giorgio Giacomelli, Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), recalcó en su declaración de apertura el papel de la Conferencia como el escalón conducente a una nueva manera no sólo de enfocar lo que hasta entonces se había considerado una cuestión unisectorial, sino también de responder a ella. "Hoy en día", dijo, "el blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito son actividades profundamente arraigadas en las principales inquietudes políticas, económicas y sociales de una nueva era".

Varios especialistas internacionales en lucha contra la delincuencia y en cuestiones financieras presentaron amplias pruebas de la creciente transnacionalización del blanqueo de dinero que, según recalcaron, se practicaba con fondos provenientes de actividades delictivas relacionadas con las drogas y de otros tipos de delincuencia. Los oradores examinaron las tendencias de las técnicas de blanqueo de dinero y pusieron de manifiesto cómo las organizaciones delictivas aprovechaban los puntos débiles de los reglamentos financieros nacionales así como sistemas refinados de transferir rápidamente fondos ilícitos a través de las fronteras nacionales. Entre los problemas citados figuraron la insuficiente reglamentación de algunas categorías de profesionales, la creación de "refugios seguros" por países ansiosos de recibir inversiones extranjeras y la falta de armonía entre las diversas legislaciones nacionales.

Los participantes pidieron que se estableciera, a nivel mundial, una red eficaz y completa contra el blanqueo de dinero, para impedir a las personas dedicadas a estas actividades que desplazaran simplemente sus actividades de un país o un sector financiero a otro para eludir los controles. El que algunos países no hubieran montado sus propias redes protectoras, según se dijo, anulaba los esfuerzos de sus vecinos en los que estaban ya en vigor las medidas legislativas y regulatorias necesarias. Entre las esferas en que se requería una intervención urgente figuraban las medidas destinadas a asegurar una reglamentación apropiada y adecuada de las empresas radicadas en plazas periféricas (*offshore*) y las instituciones financieras no bancarias, así como el hecho de que muchos Estados no aplicaban plenamente ciertas medidas de lucha contra el blanqueo de dinero, por ejemplo las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de dinero constituido por los de jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industrializados y por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas.

La Conferencia, entre sus recomendaciones, instó a que se elaboraran dispositivos reglamentarios y administrativos eficaces, respaldados por medidas penales, para dificultar el empleo de servicios financieros y de inversión con fines delictivos. Toda medida contra el blanqueo de dinero había de verse como parte de una política penal coherente y mundial que debía dar prioridad a la lucha contra las formas más graves de la delincuencia, y en particular contra la delincuencia organizada. La limitación del secreto bancario se consideró "indispensable para una acción eficaz contra el blanqueo de dinero y una cooperación sincera al respecto en el ámbito internacional".

Se propugnó la aplicación de la regla de "conozca usted a su cliente", defendida por algunos órganos internacionales, en particular con respecto a la abolición de cuentas bancarias de titular anónimo y la identificación del titular real de toda cuenta abierta por un representante. La Conferencia instó a que en la legislación se exigiera la denuncia de operaciones sospechosas y se ampliaran las obligaciones actuales de denuncia para abarcar fondos procedentes de una amplia gama de delitos.

La Conferencia recomendó también que se llevaran a cabo investigaciones para identificar cuáles son las entidades comerciales que pudieran prestar servicios a los blanqueadores de dinero a fin de estudiar la viabilidad de extender las reglamentaciones actuales de denuncia a sectores que no sean propiamente bancarios ni financieros, con miras a prevenir el blanqueo de dinero, en lugar de limitarse a intentar enjuiciar a sus autores.

El Consejo Económico y Social, en su resolución 1994/13, al expresar su reconocimiento al Gobierno de Italia y al Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional por organizar la Conferencia, se declaró también convencido de que la prevención y el control eficaces del blanqueo del producto del delito y el control de ese producto exigían la adopción de medidas concertadas en el plano mundial a fin de reducir la capacidad de las organizaciones delictivas para transferir el producto de sus actividades a través de las fronteras nacionales, aprovechando las lagunas en la cooperación internacional.

Las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de Courmayeur, fueron examinadas por la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, en la que se aprobaron por unanimidad la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, que ulteriormente aprobó la Asamblea General en su resolución 49/159, de 23 de diciembre de 1994.

### **Cronología de los antecedentes y el desarrollo del programa de prevención del delito y justicia penal sobre el blanqueo de dinero**

**1975.** Debate sobre la delincuencia organizada en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, centrado en "el delito como negocio" a nivel nacional y transnacional. Se hicieron comparaciones entre los delitos de las empresas y los de la delincuencia organizada, que en ambos casos podían entrañar la corrupción de las autoridades encargadas de la represión, así como de las autoridades políticas, y tendían a ser difíciles de detectar.

Si bien el delito como negocio era un problema grave en muchos países desarrollados, ciertos delitos como el soborno, la fijación de precios, el contrabando y la especulación con divisas parecían ser problemas especialmente graves en los países en desarrollo, ya que el bienestar nacional y el desarrollo económico de toda la sociedad podían verse radicalmente afectados por ellos. Los gobiernos reconocieron que los términos relativos a esos tipos de delito solían ser vagos y ambiguos y representaban un obstáculo para una cooperación internacional significativa en la lucha contra esos delitos.

**1980.** En el Sexto Congreso, celebrado en Caracas, el debate sobre un tema del programa relativo a los delitos y los delincuentes que escapaban al alcance de la ley agregó nuevos elementos a la percepción internacional de la delincuencia organizada. Se hizo hincapié en el concepto de uso indebido del poder en sus diversas formas -política, económica y social-, que frecuentemente estaban interrelacionadas. Entre los delitos que se citaron figuraron las actividades legalmente tipificadas como delitos pero contra las cuales los organismos de represión eran bastante impotentes, ya fuera por la participación de individuos en altos cargos o porque las circunstancias redujeran las probabilidades de que fueran denunciados o se enjuiciara a sus autores.

Se expresó preocupación por el uso indebido del poder económico por las empresas transnacionales, ya que los países que lo padecían solían ser incapaces de hacerle frente de manera eficaz y los diversos países no siempre podían hacer frente a los delitos transfronterizos de las empresas.

**1985.** De los datos presentados en el Séptimo Congreso, celebrado en Milán, se desprendió que las actividades de la delincuencia organizada a nivel mundial se intensificaban sin cesar. Los participantes recalcaron que las fronteras nacionales ya no constituían barreras eficaces contra esas actividades delictivas. Explotando las discrepancias entre las legislaciones de diversos países, la delincuencia organizada estaba consiguiendo un alto grado de impunidad. Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo crecía la alarma por los efectos mundiales del tráfico de drogas por grupos delictivos.

En el Plan de Acción de Milán, aprobado por el Congreso, se reconocieron las dimensiones internacionales del delito y la necesidad de una respuesta concertada de la comunidad internacional. Asimismo, se reconoció el importante papel que las Naciones Unidas debían desempeñar como foro universal y se dijo que debía darse más eficacia a su contribución a la cooperación multilateral para reducir las oportunidades de cometer delitos y para encarar los factores socioeconómicos pertinentes, como la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

**1988.** Una conferencia internacional de alto nivel celebrada en Viena aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. La Convención es quizá el instrumento internacional obligatorio más importante destinado a luchar contra la delincuencia transnacional organizada y contra una de sus actividades más lucrativas, el tráfico internacional de drogas. Entre los cambios que los Estados partes convinieron en tratar de introducir en virtud de la Convención, figuraban la penalización del blanqueo de dinero y el aumento de la cooperación en materia de extradición, asistencia jurídica mutua y transferencia de actuaciones penales.

**1990.** En el marco de un debate en el Octavo Congreso, celebrado en La Habana, sobre posibles medidas contra la delincuencia organizada y actividades delictivas terroristas se recalcó que el aumento del número de países independientes, junto con una verdadera internacionalización de las actividades delictivas, habían creado la necesidad de nuevas instituciones internacionales. Se consideraron insuficientes las anteriores actividades cooperativas especiales de los países.

Dadas las aterradoras implicaciones de las actividades delictivas en relación con grandes sumas de dinero, los participantes pidieron nuevas iniciativas legislativas para detener el blanqueo de dinero.

Más avanzado el año, la Asamblea General adoptó cuatro tratados modelo preparados en el Congreso, sobre extradición, asistencia recíproca en asuntos penales, remisión del proceso en materia penal y traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional.

**1991.** Se organizaron dos reuniones en respuesta al llamamiento de la Asamblea General en pro de la cooperación en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada: una Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional, celebrada en Smolenice (Eslovaquia) del 27 al 31 de mayo de 1991, y un Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, celebrado en Suzdal (Federación de Rusia) del 21 al 25 de octubre de 1991, en los que se formularon recomendaciones sobre medidas a nivel nacional, regional e internacional.

Una Reunión Ministerial sobre la elaboración de un programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal celebrada en Versalles (Francia) decidió intensificar la cooperación internacional contra la delincuencia. Se reconoció que solamente las Naciones Unidas podían coordinar eficazmente esas medidas, desarrollando y ejecutando una estrategia concertada para brindar ayuda práctica. Sobre la base de las recomendaciones de esa Reunión, la Asamblea General recomendó que se estableciera una Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal como comisión

orgánica del Consejo Económico y Social, que reemplazaría al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia.

**1992.** La nueva Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su primer período de sesiones, celebrado en Viena, estableció como una de las prioridades de su labor la lucha contra la delincuencia nacional y transnacional; la delincuencia organizada; la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero; y el estudio del papel del derecho penal en la protección del medio ambiente. La fiscalización del producto del delito fue un elemento central de la resolución que aprobó la Comisión, en la que invitó a los Estados Miembros a que hicieran todos los esfuerzos posibles por modificar su legislación nacional a fin de prevenir el problema de manera eficaz. Por recomendación de la Comisión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1992/23, en la que pidió al Secretario General que continuara el análisis de la información sobre el impacto de las actividades de la delincuencia organizada sobre la sociedad en general, incluida la promoción de la cooperación internacional destinada a combatirla, con especial hincapié en los delitos económicos y el blanqueo de fondos ilícitos.

**1993.** Por recomendación de la Comisión en su segundo período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1993/30, de 27 de julio de 1993, en la que acogió con reconocimiento la iniciativa del Gobierno de Italia y del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional de organizar, bajo los auspicios de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial. La Asamblea General también acogió con beneplácito la iniciativa en su resolución 48/103, de 20 de diciembre de 1993.

**1994.** Por recomendación de la Comisión en su tercer período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1994/13, de 25 de julio de 1994, en que expresó su reconocimiento al Gobierno de Italia y al Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional por organizar la Conferencia Internacional y recomendó que la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada tuviera en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia Internacional.

**1995.** En el contexto de la cooperación general entre la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, se preparó un proyecto conjunto de cooperación técnica y actualmente se estudia su financiación.

## **Recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial**

### **Un problema innegablemente mundial que se agrava**

La Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Mundial citó numerosos indicios de que la internacionalización de las actividades delictivas y la mundialización del blanqueo de dinero iban en aumento. Se describió la expansión geográfica de las actividades de las organizaciones delictivas transnacionales más importantes en términos de la acumulación de capitales derivados no sólo del tráfico ilícito sino de todo tipo de delitos graves, de ámbito nacional y transnacional, así como de otras formas de distorsión económica grave como la usura. Se describió la creciente profesionalidad de esas actividades y la habilidad financiera de los métodos utilizados para blanquear el producto de esos delitos, así como la

configuración progresiva del blanqueo de dinero como servicio delictivo independiente.

Las técnicas del blanqueo de dinero adquirirían cada día mayor complejidad y perfección. Las organizaciones delictivas sabían aprovechar, entre otras cosas: a) los puntos débiles de los reglamentos financieros nacionales; b) la flexibilidad y rapidez de las transferencias y movimientos transfronterizos de activos; c) la diversidad de los reglamentos financieros y comerciales, de un país a otro y en el interior de cada país, diversificando en particular de un país a otro el vehículo comercial empleado para ocultar la procedencia, la propiedad y el control de los fondos; y d) la asistencia de categorías profesionales no reglamentadas o que, pese a estarlo, no practicaban un autocontrol eficaz de las eventuales irregularidades jurídicas y éticas. Estas tendencias constituían una prueba de la índole global de este fenómeno y de la necesidad de eliminar o al menos reducir éstas y otras oportunidades que estaban siendo explotadas a este respecto.

### **Tendencias mundiales de las políticas de prevención y control**

Las contramedidas respecto del blanqueo de dinero persiguen dos metas principales. La primera de ellas es la de elevar el riesgo de medidas legales punitivas, que no es sino el riesgo de captura para la empresa delictiva o su personal, y el riesgo de embargo de los activos de origen delictivo. Este riesgo de embargo financiero ha resultado el más disuasivo frente a los grupos de delincuentes organizados, que se defienden fácilmente del riesgo de captura mediante sencillas prácticas de gestión de personal y de empleo de personal redundante. La segunda meta no es sino la defensa de la economía y del sistema financiero legítimo contra la competencia injusta que el capital delictivo de bajo costo inflige al capital legítimo que tributa como es debido.

Entre las medidas de eficacia reconocida para acrecentar el riesgo de medidas legales punitivas cabe citar la tipificación como delito de las operaciones de blanqueo de dinero, el levantamiento del secreto bancario en investigaciones de blanqueo de dinero, el empleo de técnicas de investigación apropiadas para sorprender la confidencialidad y la índole consensual de los delitos de blanqueo de dinero mediante operaciones de infiltración y de vigilancia electrónica, y los mecanismos de cooperación internacional que permiten la comunicación prácticamente instantánea y la concertación práctica de todas las autoridades interesadas sin trámites obstructivos.

Cabe señalar, como tendencia paralela, el reconocimiento de que los mecanismos reglamentarios y preventivos son un elemento igualmente valioso para la lucha contra el blanqueo de dinero en la medida en que defienden la transparencia de los mecanismos financieros y económicos y complementan las medidas de represión adoptadas. Estos mecanismos reglamentarios y preventivos han sido recomendados por el Comité de Basilea sobre reglamentaciones y prácticas de supervisión bancarias y por el Grupo Especial de Expertos Financieros; cabe citar al respecto la regla de "conoce a tu cliente", los requisitos de constancia contable y en libros de las operaciones, la denuncia de operaciones sospechosas, la inmunidad o indemnización eventual de los representantes de bancos que denuncien operaciones sospechosas, y la aplicación de políticas reglamentarias y preventivas a las entidades, empresas y profesiones no bancarias que presten servicios financieros. A este respecto, se ha de reconocer que, si bien los controles reglamentarios obtaculizan la labor comercial de los bancos y demás entidades supervisadas (sobre los que no se debe hacer recaer una carga desproporcionada del costo de su colaboración contra el blanqueo de dinero), se los considera necesarios en toda estrategia amplia de lucha contra el blanqueo de dinero.

### **Brechas en la red protectora contra el blanqueo de dinero: medidas requeridas al respecto**

El examen de los documentos de antecedentes En la página 20 figura una lista de los documentos de antecedentes. reveló la falta de una red mundial eficaz y completa contra el blanqueo de dinero que

sería el único medio de evitar que los blanqueadores de dinero desplacen simplemente sus actividades de un país a otro o de un sector financiero a otro para eludir los controles y demás medidas protectoras reglamentarias. El que algunos países no hayan montado su propia red protectora anula sencillamente el esfuerzo de sus vecinos que sí lo han hecho. Muchos países carecen de la experiencia requerida para reglamentar ciertas operaciones financieras modernas muy complejas, y eran pocos los países cuyas autoridades mantuvieran una colaboración eficaz con el sector financiero privado (bancario y no bancario) que permitiera la coordinación requerida para identificar actividades sospechosas. Las brechas en la red protectora contra el blanqueo de dinero son geográficas, al estar concentrada la red principal de prevención o represión en Europa occidental, América del Norte, Australia y los países más desarrollados de Asia. Otras brechas son sectoriales, es decir, instituciones financieras no bancarias; entidades comerciales y profesionales apenas reglamentadas pero que prestan servicios financieros; e instituciones financieras y comerciales radicadas en plazas periféricas (*offshore*) cuyas actividades no estaban adecuadamente reglamentadas. Otras brechas se deben a no haber adoptado ciertas contramedidas de eficacia reconocida, tal vez por no haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 o no haber promulgado las normas de derecho interno requeridas para su puesta en práctica; por no haberse orientado por las 40 recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros; por no imponer eficazmente la normativa interna vigente contra el blanqueo de dinero; o, por último, por no reglamentar debidamente ciertas profesiones dedicadas a actividades financieras. La promulgación de una normativa legal contra el blanqueo de dinero es el primer paso a dar, aun cuando en muchos países ese paso sea más fácil de dar que la imposición efectiva de esa normativa.

### **Prioridades en materia de aplicación normativa**

La conferencia insistió reiteradamente en que, a fin de no obrar de modo contraproducente para el enfoque mundial de la labor de prevención y represión del blanqueo de dinero, no había de recomendarse nada que se quedara corto de la plena aplicación de la Convención de 1988, la Declaración de Basilea y las 40 recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros, sin que cupiera invocar en contra medida alguna de liberalización. Era indispensable levantar un sistema de defensa social como dispositivos reglamentarios y administrativos, destinados a dificultar el empleo de ciertos servicios para fines delictivos, sistema que habría de estar respaldado por medidas penales. El derecho penal sigue siendo un medio indispensable para dar credibilidad a la labor de disuasión. Toda medida contra el blanqueo de dinero ha de verse como parte de una política penal coherente y mundial que debe dar prioridad a la lucha contra las formas más graves de la delincuencia, y en particular contra la delincuencia organizada que tiene un efecto particularmente corrosivo sobre la economía y la sociedad. No obstante, cabe hablar del reconocimiento mundial de la urgencia de ciertas medidas prioritarias que se examinan a continuación.

#### *Penalización del blanqueo del producto de la droga y de otras actividades delictivas*

La Convención de 1988 exige la penalización por los Estados partes del blanqueo del producto de la droga. La normativa legal de diversos países con considerable experiencia en esta esfera es una nueva prueba de la tendencia a penalizar también el blanqueo del producto de otros delitos graves como se desprende del Convenio del Consejo de Europa sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, de 1990, de la declaración política de los jefes de Estado y de Gobierno de los países del Commonwealth y del derecho interno de cierto número de países con considerable experiencia en esta esfera. Esa penalización resolvería también el problema del requisito de la tipificación penal de un acto por ambas partes (*double criminality*) para la cooperación internacional en esta esfera.

#### *Limitación del secreto bancario*

La limitación del secreto bancario es indispensable para una acción eficaz contra el blanqueo del dinero y para una colaboración sincera la respecto en el ámbito internacional.

### *Regla de "conozca usted a su cliente"*

La aplicación de la regla de "conozca usted a su cliente", enunciada en la Declaración de Basilea y en las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros, constituye otro factor determinante básico de la eficacia de la policía de prevención del blanqueo de dinero de un país, particularmente en lo que respecta a la aplicación de las cuentas de titular anónimo y a la identificación del titular real de toda cuenta abierta por un representante.

### *Identificación y denuncia de operaciones sospechosas*

La identificación y denuncia de operaciones sospechosas ha de ser autorizada y estimulada por una normativa legal que ampare plenamente a los representantes de instituciones financieras contra toda responsabilidad que les sea reclamada por la denuncia de buena fe de operaciones sospechosas. La ampliación de la obligación de denuncia al producto de cualquier delito grave es uno de los pasos que han de darse para evitar situaciones en las que una institución financiera se niegue a denunciar una operación claramente sospechosa de no dársele a conocer claramente el delito del que procedan los activos sospechosos. De estar autorizada la denuncia, parece evidente que no deberá notificarse al cliente que se ha procedido a la denuncia o que se ha instituido alguna investigación oficial sobre determinada operación.

### *Reglamentación más perfecta de las entidades comerciales o profesionales que efectúan operaciones financieras*

A fin de evitar que las operaciones de blanqueo de dinero sean desplazadas desde instituciones bancarias y financieras estrictamente supervisadas a entidades comerciales y profesionales no supervisadas, pero que prestan servicios financieros, se está descubriendo la necesidad de mejorar la reglamentación y otras medidas preventivas al efecto. Como eventuales medidas preventivas cabe citar la de exigir que todas las operaciones de cierto tipo o magnitud sean tramitadas a través de un intermediario financiero autorizado (sistema de la "canalización"), o la de imponer al proveedor de servicios financieros algún deber de identificación, anotación contable y/o notificación, pero deberá evitarse en todo caso que la imposición de esos requisitos sirva únicamente para desplazar el blanqueo de dinero desde una institución supervisada a un sector financiero oficioso no sujeto a reglamentación alguna. Además, no cabe suponer que ciertas profesiones tradicionalmente no reglamentadas o autorreguladas vayan a actuar con eficacia en el cumplimiento de un mandato de autorregulación. Por ello, tal vez sea preciso que les sean impuestas por vía legal ciertas reglas mínimas. Se ha de combatir, además, lo que se ha denominado "blanqueo de reputaciones", es decir, el proceso de adquirir respetabilidad en un nuevo entorno. Convendría por ello que esas profesiones adoptaran algún código de conducta, con una gama de sanciones disciplinarias que llevara a la exclusión de aquellos miembros que desacreditaran a su propio grupo, a fin de salvaguardar la fiabilidad de la profesión. Es además evidente que los blanqueadores están al corriente de diversas directivas, recomendaciones y convenios por los que se ha conseguido que los bancos y demás instituciones financieras cumplan con ciertas reglas mínimas vigentes en materia de identificación y denuncia, por lo que están acudiendo cada vez más a otras entidades comerciales que no se dedican necesariamente a prestar servicios financieros.

La Conferencia recomienda por ello que se lleven a cabo investigaciones y estudios para identificar cuáles son las entidades comerciales que pueden prestar servicios al blanqueador a fin de estudiar la viabilidad de extender ciertos deberes actuales de denuncia y de otra índole a sectores que no sean

propriadamente bancarios ni financieros, con miras a prevenir ciertas prácticas de blanqueo de dinero sin tener que esperar a enjuiciarlas una vez perpetradas, lo cual entraña graves dificultades.

### *Decomisos de activos*

Un mayor recurso al decomiso de activos y a la imposición de medidas cautelares o provisionales, como el embargo o congelación de activos, es una tendencia que va generalizándose en el mundo y que cabría extender al producto de delitos distintos del tráfico de droga, respetando en todo caso las garantías procesales del derecho interno en materia de derechos reales o de régimen de la propiedad. El decomiso del producto del delito o de los activos que de él procedan debe ser posible aun cuando el delito se haya cometido en el extranjero. En una carta dirigida a los organizadores de la Conferencia, la delegación del Japón formuló una reserva respecto de este párrafo, por no haber tenido tiempo suficiente para estudiarlo..

### *Mecanismos viables de cooperación internacional*

Los trámites reglamentarios que han de observarse, la presentación de la documentación bancaria tras largos años de proceso únicamente y la falta de ciertos instrumentos jurídicos y estructuras administrativas necesarias constituyen una serie de obstáculos que incita a los delincuentes a practicar el blanqueo internacional del producto de sus actividades, aprovechando las deficiencias y la inercia colectiva de las autoridades. Otra prioridad en materia de aplicación normativa sería el establecimiento de un mecanismo sencillo y rápido de cooperación internacional en asuntos jurídicos y administrativos comunes. Los acuerdos de asistencia judicial recíproca que permiten obtener pruebas válidas son indispensables, ya que sin ellos las administraciones nacionales tenderían a no destinar a los casos internacionales los medios de investigación requeridos para su solución.

La Conferencia recomendó, por ello, que las organizaciones o mecanismos internacionales refuerquen sus estrategias comunes de lucha contra el blanqueo de dinero, así como la búsqueda de medios que permitan actuar rápidamente en esta esfera, y, en particular, la concertación de un consenso sobre los elementos constitutivos básicos de los delitos transfronterizos y sobre los principios jurídicos reguladores del procedimiento de asistencia judicial recíproca entre Estados respecto de dichos delitos, a fin de acelerar la prestación y recepción de asistencia en un campo en el que la rapidez tiene suma importancia.

### **Una estrategia mundial para un problema mundial**

Anteriormente, la puesta en práctica de una política de lucha contra el blanqueo de dinero mediante normas legales y reglamentarias era considerada sólo una función que incumbía a la soberanía nacional y, como resultado de ello, no cabía esperar que todos los países procedieran espontáneamente a esa puesta en práctica. Cuando algún país no adopta medidas decisivas para fiscalizar el producto del delito, la índole mundial de este problema y la necesidad de darle una respuesta mundial quedan demostradas. Ello sugiere una estrategia de triple ámbito. En el ámbito bilateral, los países más adversamente afectados y los que tengan mayor oportunidad de cooperar con algún país que no haya puesto en práctica esta política deben asistirle a introducir en su práctica interna las prácticas mínimas internacionales aplicables en la materia. Simultáneamente, en el ámbito regional las organizaciones competentes (definidas con criterio amplio para dar entrada no sólo a las agrupaciones geográficas sino también a las agrupaciones políticas y culturales como el Commonwealth) deben alentar y prestar la asistencia requerida para que todos sus miembros cumplan con alguna normativa regional apropiada, que mejore incluso el régimen de la Convención de 1988 y las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros, como lo ha conseguido la directiva del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para blanquear

capitales y el Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, aprobado por el Consejo de Europa. En el ámbito internacional, las organizaciones competentes podrían contribuir a los esfuerzos en el ámbito regional y en el bilateral. Se deberá ofrecer a todo país que desee contribuir con su parte a la red protectora mundial, la asistencia y el estímulo de sus amigos y vecinos, de las agrupaciones regionales y de la comunidad internacional. En los ámbitos internacional y regional se habrá de instituir una coordinación eficaz con miras a promover la adopción de medidas pertinentes en el ámbito nacional y la cooperación de unos países con otros.

Las prioridades descritas anteriormente fueron propuestas en el entendimiento de que se dispone de ciertos mecanismos de intervención legal nacionales e internacionales. Se consideró como un factor clave el concepto de que había una red que funcionaba a tres niveles complementarios, en el ámbito internacional, en el regional y en el nacional, y que cabría subdividirla además en el ámbito nacional conforme a la índole penal, cultural y administrativa de sus mecanismos. Se citó como factores esenciales para una acción eficaz, en esos tres ámbitos, el disponer de cierto apoyo político y de recursos suficientes. Las autoridades públicas y las instituciones multilaterales de ámbito regional e internacional debían asignar recursos adecuados para reglamentar con éxito ciertas operaciones o combatir eficazmente actividades que les permitían explotar para ocultarse una gran abundancia de operaciones ilegítimas, como sucedía con las tecnologías de transmisión electrónica.

Esa capacidad para actuar eficazmente no existía siempre, y su ausencia pudiera requerir diversas modalidades de asistencia técnica en el ámbito nacional. Podían abarcar la evaluación de las necesidades; el asesoramiento en materia legislativa; el desarrollo de la infraestructura; la formación de personal; la capacitación de personal en todos los sectores pertinentes, así como en orden a la cooperación de ámbito nacional o interestatal; la formulación de estrategias generales para todos los órganos de la administración pública involucrados, así como para la coordinación y cooperación funcional entre esos órganos; y la transferencia y utilización conjunta de ciertas tecnologías y servicios de investigación y desarrollo.

En el ámbito internacional, pudieran requerirse las siguientes modalidades al menos: evaluación de las necesidades; la preparación de tratados en materia de extradición y de asistencia judicial recíproca; la compatibilización de los sistemas o procedimientos convenidos en los tratados; el fortalecimiento de la cooperación y del intercambio de información, no sólo a nivel judicial sino también entre las autoridades competentes reglamentadoras y de represión, la racionalización de la gestión de organizaciones internacionales y regionales con ámbitos de competencia superpuestos; y la investigación aplicada permanente de los incentivos y contraincentivos requeridos: a) para promover la cooperación del sector privado con las autoridades; y b) para consolidar la coordinación y cooperación entre las autoridades de diversos países.

El objetivo más importante sería establecer unos mecanismos operacionales eficaces para que nadie pueda obrar como si la ley no existiera, y que amparen los derechos humanos fundamentales de toda persona mediante normas eficaces de derecho interno, regional e internacional.

### **Algunos resúmenes de ponencias presentadas en la Conferencia de Courmayeur**

#### **Evaluación de la política de lucha contra la delincuencia**

PAOLO BERNASCONI

*Centro Nacional Italiano de Prevención y Defensa Social, Italia*

El uso indebido de empresas extraterritoriales es un obstáculo a las políticas de lucha contra la

delincuencia. En el último decenio, muchos países sin perspectivas de oportunidades económicas significativas han conseguido mejorar su situación económica y financiera convirtiéndose en refugios seguros de extranjeros que evaden impuestos y eluden el cumplimiento de las leyes y permitiendo el registro de empresas prácticamente sin restricciones.

El incentivo para que las empresas se registren en esos refugios extraterritoriales es escapar a las estrictas normas fiscales y de registro impuestas a las empresas nacionales. Entre las ventajas resultantes figuran las siguientes: la posibilidad de transferir grandes cantidades de capital a otros países y recibirlas de ellos sin necesidad de declarar importantes transacciones en efectivo a las autoridades fiscales nacionales; la garantía de anonimato que ofrecen los países que no exigen que se den a conocer los nombres de los directores o propietarios de las empresas; y el atractivo de impuestos muy bajos que frecuentemente ofrecen esos países, junto con la garantía de discreción y secreto. Los ingresos del tráfico ilícito de estupefacientes, armas, desechos tóxicos y seres humanos, así como comisiones clandestinas y sobornos, se ocultan frecuentemente en instituciones financieras extraterritoriales.

La garantía del secreto promueve la virtual inmunidad de los delincuentes, ya que no puede revelarse ni investigarse la verdadera propiedad y responsabilidad de la empresa ilegítima. En consecuencia, incluso si existieran normas adecuadas, la asistencia mutua podría resultar inútil. Dentro de los sectores bancario, empresarial y comercial, deberían analizarse con urgencia las cuestiones relativas al control del registro de las empresas, los derechos de los accionistas, las normas eficaces sobre responsabilidad y los mecanismos más estrictos de control de la contabilidad.

Entre las reglamentaciones que habrá que considerar figuran: la imposición de una responsabilidad individual estricta a todos los ejecutivos superiores, independientemente del lugar o el territorio en que se haya cometido el delito; la eliminación de la impunidad por los delitos relacionados con el blanqueo de dinero, independientemente de la jurisdicción; la penalización de todos los delitos fiscales, en particular el fraude fiscal y las transacciones basadas en información privilegiada; y el enjuiciamiento de los funcionarios extranjeros corruptos.

Los procedimientos penales con respecto al inicio de las investigaciones deben aligerarse para acelerar el proceso. Además, debe modificarse el secreto bancario facilitando la incautación de activos bancarios y presuntos ingresos ilícitos mientras estén en curso las investigaciones; por ejemplo, acusando de poseer activos de origen desconocido al titular de la cuenta.

Varios intentos satisfactorios de enfrentar la utilización ilegal de empresas extraterritoriales incluyen la penalización de la conducta indebida y la mala administración, como la quiebra fraudulenta, la aplicación de las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales de 1990 y el Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, aprobado por el Consejo de Europa en 1990.

## **Blanqueo de dinero, estrategia normativa y control interno de las empresas**

BRENT FISSE

*Profesor de Derecho, Universidad de Sydney, Australia*

El control de las empresas es esencial para la aplicación de todo programa legislativo o normativo destinado a luchar contra el blanqueo de dinero. Las estrategias internacionales para luchar contra ese delito son la clave para encontrar una solución eficaz. La represión internacional y el cumplimiento de las normas por las instituciones financieras son cuestiones de particular interés.

La tarea consiste en brindar salvaguardias internas versátiles, eficientes y eficaces, de índole legal y administrativa, dentro de las instituciones financieras y en desarrollar modelos de reglamentos que puedan modificarse y adaptarse a la cultura jurídica y el sistema financiero de cada Estado Miembro. Las 40 recomendaciones sobre el blanqueo de dinero convenidas por los miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros son un instrumento importante, ya que en ellas también se pone de relieve la urgente necesidad de controles internos en las empresas a fin de luchar contra el blanqueo de dinero.

En primer lugar, en ninguna institución bancaria existe un plan uniforme para hacer frente al blanqueo de dinero debido a la diversidad de las actividades de los distintos bancos. Para detectar posibles actividades de blanqueo de dinero dentro de las estructuras internas frecuentemente complicadas de las instituciones financieras a nivel mundial, las normas deben ser flexibles de modo que se puedan aplicar caso por caso; por ejemplo, imponiendo a las empresas sistemas de cumplimiento de las normas. En segundo lugar, debería estudiarse la posibilidad de aplicar medidas internas, como la asignación sistemática de la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas a determinadas personas y la identificación y gestión precisas de los riesgos creados por las operaciones de la empresa. En tercer lugar, las normas jurídicas y sus implicaciones deberían ser conocidas por todo el personal. En cuarto lugar, tiene que existir una política clara en relación con el cumplimiento de las normas, apoyada y aplicada por los niveles más altos de la administración. Si se aplicaran esas tácticas de manera uniforme, deberían de tener un efecto disuasivo. Además, es preciso establecer un marco jurídico para armonizar entre sí las estrategias estatales de lucha contra la delincuencia y los sistemas de cumplimiento de las normas por las empresas.

A fin de cumplir con las normas internacionales, debería alentarse a los miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros a examinar una triple estrategia: en primer lugar, adoptar instrumentos nacionales de fiscalización del blanqueo de dinero, que podrían abarcar leyes que establecieran mecanismos internos eficaces de control de las instituciones financieras (por ejemplo, la ley australiana de informes sobre transacciones financieras, de 1988); en segundo lugar, alentar a los organismos de represión a que promuevan sistemas de observancia en sus esferas de competencia y coordinen sus estrategias con autoridades e instituciones financieras; y, en tercer lugar, establecer un proyecto de centro de información internacional para difundir información actualizada sobre los acontecimientos internacionales más recientes, posiblemente con los auspicios de las Naciones Unidas o el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional.

En suma, es necesario que se produzca un cambio de enfoque, de la responsabilidad individual, que no es detectable en la mayor parte de las estructuras empresariales, a la responsabilidad empresarial, a fin de lograr una mejor conducta comercial.

## **Evaluación de la política reglamentaria**

MICHAEL LEVI

*Profesor, Universidad de Cardiff, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*

En primer lugar, la promulgación de políticas reglamentarias y, en segundo, su aplicación son las principales tareas en la lucha contra el blanqueo de dinero. Sin embargo, debe haber un equilibrio entre la minimización de la explotación ilegal y la obstaculización del dinamismo económico. Entre los siete principales países industrializados (Grupo de los Siete) existen notables divergencias en cuanto a sus prácticas. Sin embargo, todos los Estados están de acuerdo en que el blanqueo de dinero escapa a su alcance.

La índole y las características del blanqueo de dinero son tales que el producto del delito raras veces

ingresa directamente en el sistema bancario oficial o incluso extraoficial. Pueden transferirse enormes sumas al extranjero sin despertar la menor sospecha, sobre todo porque las transacciones entre empresas son un "agujero negro" por lo que respecta a los esfuerzos por detectar el blanqueo de dinero.

Con arreglo a la ley de justicia penal del Reino Unido, de 1993 constituye un delito que las instituciones financieras no informen sobre asuntos que, según "saben o sospechan" son un blanqueo del producto de la venta de drogas; sin embargo, es facultativo comunicar las sospechas de otros delitos, como el fraude. Uno de los mayores logros del actual sistema de información es la cooperación existente en las relaciones de trabajo entre las instituciones de represión y las instituciones financieras.

Las transferencias electrónicas de dinero a nivel internacional son sumamente difíciles de regular. Si los bancos o sus empleados locales se encuentran bajo grave presión financiera, la tentación de encubrir transacciones monetarias seguirá existiendo, lo cual explica que la regulación y la estabilidad de las instituciones financieras deban considerarse conjuntamente con sistemas internos de contrapesos y salvaguardias.

Si se aplican de manera incompleta y competitiva las normas sobre blanqueo de dinero, lo más corriente es que se debilite la eficacia de los controles. Los países que toman en serio sus normas padecen corrientes de salida de capital como consecuencia de su integridad. Aunque los delincuentes más hábiles identificarán las posibles brechas, un sistema con más normas podría resultar demasiado complicado para algunos delincuentes en potencia. Resulta claro que, si se considerara a los banqueros responsables de los daños a titulares de cuentas cuya confianza ha sido defraudada, podrían establecerse mejores medidas de vigilancia.

Uno de los objetivos generales debe consistir en afinar todos los controles del blanqueo de dinero, de modo que el sistema de represión no se vea desbordado. El problema principal es elaborar un conjunto de recompensas y sanciones que maximice una comunicación adecuada entre los encargados de adoptar normas bancarias, la policía y los banqueros.

## **El blanqueo de dinero: el problema en el Brasil y en América Latina**

JOSÉ A. RIOS

*Miembro de la Junta Ejecutiva del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia*

El blanqueo de dinero es el procedimiento por el cual el producto de actos ilegales se convierte en actividades aparentemente legales, con lo cual se oculta su origen delictivo. La mayoría de las actividades de blanqueo de dinero que se producen en el Brasil son el blanqueo de ingresos ilícitos, provenientes del tráfico de drogas, el juego, el contrabando y la corrupción.

Con la introducción de tecnologías modernas en la banca y las telecomunicaciones, los delincuentes han aprendido a introducir enormes cantidades de dinero de origen turbio en los mercados financieros mundiales. Hay acciones mayoritarias en las instituciones bancarias e importantes intereses en otras partes de la economía que son administrados por intereses ilegítimos. Muchos países de América Latina no consideran delictivo el blanqueo de dinero, aunque la incorporación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, a la legislación del Brasil ha tenido efectos positivos, al cambiar las normas bancarias y brindar a las instituciones financieras un marco para luchar contra la infiltración delictiva. Ello quedó reflejado en el informe que el Secretario General presentó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

en su segundo período de sesiones "Examen de temas prioritarios: el impacto de las actividades de la delincuencia organizada sobre la sociedad en general: informe del Secretario General" (E/CN.15/1993/3)..

Las empresas en manos de intereses financieros ilegítimos tienen ventajas sobre sus competidores que sí acatan la ley, porque extorsionan e intimidan a otras empresas y pueden causar problemas financieros retirando su dinero con breve preaviso. Las consecuencias para los países en desarrollo podrían ser especialmente devastadoras. Por consiguiente, se multiplican las economías clandestinas en muchos países en desarrollo; por ejemplo, en el Brasil una cuarta parte de la fuerza de trabajo está empleada en ese sector.

Desde el decenio de 1970, los ingresos ilícitos del tráfico de drogas se han invertido sobre todo en industrias del sector de servicios. En las apuestas y loterías ilegales se maneja mucho dinero obtenido ilegalmente. Las instituciones de represión no suelen penetrar en esos canales, en los que imperan personajes del hampa.

En la lucha contra la delincuencia organizada, el centro de atención se ha desplazado de los perpetradores a la incautación de sus activos financieros. En varios países de América Latina, como Costa Rica y Panamá, todo blanqueo de dinero conlleva una pena máxima de 20 años de prisión, pero los investigadores aún tienen muchos obstáculos que salvar.

En conclusión, la denuncia de toda actividad sospechosa debería alentarse en toda organización, que debería estar obligada a informar a su vez a los encargados de aplicar la ley a fin de crear tanto obligaciones internas y empresariales como una obligación jurídica. Es necesario promover con urgencia la armonización internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas como centro de coordinación de las recomendaciones internacionales, los servicios consultivos y los programas de capacitación.

### **Prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito**

HERMAN P. WOLTRING

*Director del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, Roma*

Se tropieza con importantes dificultades en materia de asistencia recíproca no sólo con respecto al blanqueo de dinero, sino también a la represión de la delincuencia transnacional en general.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 comprende la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de algún tipo de delito penal o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones; y la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de algún delito o de un acto de participación en tal delito o delitos. La importancia de esta Convención se deriva del hecho de que es el primer instrumento internacional que obliga a los firmantes a tipificar como delito el blanqueo de dinero y prestarse asistencia recíproca en forma simultánea.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes obligaba a las partes a juzgar a los sospechosos si un país no procedía a su extradición. Con posterioridad, el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970 impuso a los Estados partes la obligación de que sus

tribunales se declarasen competentes para procesar al autor del delito independientemente del territorio en que se hubiera cometido el delito o el apoderamiento.

No obstante, esos instrumentos no abordan las nuevas formas incipientes de delitos ni prevén un amplio enfoque de la asistencia recíproca en general, ya que sólo tratan de delitos específicos de significación internacional. Otro problema principal que subestimaron y no analizaron los autores de los instrumentos fue el de las diferencias entre los ordenamientos jurídicos. La mayoría de los instrumentos se basaban en los ordenamientos jurídicos romanistas de Europa continental y en consecuencia no reconocen, por ejemplo, el concepto de jurisdicción del ordenamiento jurídico de tradición anglosajona (*common law*).

El Plan del Commonwealth para la Asistencia Mutua en materia Penal facultó a los Estados partes a aprobar la legislación necesaria que permitiera a los organismos de represión relacionarse con sus colegas de otros países. En consecuencia, el decomiso de los productos del delito por orden de un tribunal extranjero o del propio país requirente pasó a ser legítimo. La asistencia internacional recíproca se facilitó en gran medida gracias a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, el Tratado modelo de extradición y el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales. La Convención de 1988 reconoce el conflicto entre la norma de la tipificación penal de un acto por ambas partes y el "nuevo" delito de blanqueo de dinero, penalizado por primera vez en varias jurisdicciones. La Convención obliga además a los Estados partes a prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca.

Otro hito fue la elaboración por el Consejo de Europa, en 1990, del Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, que suprimió las medidas que con anterioridad habían entorpecido la investigación y simplificó los procesos de investigación.

Algunos de los principales obstáculos a la prestación de asistencia recíproca son el requisito de la presunción y la norma de la tipificación penal de un acto por ambas partes. El requisito de la presunción ya se ha reemplazado en muchos países con un ordenamiento jurídico de tradición anglosajona. La tipificación penal de un acto por ambas partes requiere la armonización internacional de determinados delitos. Debido a varios problemas lingüísticos y de traducción, no todos los países han incorporado las disposiciones de la Convención de 1988 en su legislación nacional. Por consiguiente, la medida en que el autor del delito conozca el propósito del ingreso ilícito debe servir como denominador común para facilitar su culpabilidad hasta que se elabore una definición más compleja.

### **Cómo seguir el rastro del dinero: tendencias del blanqueo internacional de dinero y políticas de prevención y represión del mismo**

MICHAEL A. DE FEO

*Consejero superior en materia de aplicación del derecho internacional, Embajada de los Estados Unidos de América, Roma*

ERNESTO U. SAVONA

*Profesor de la Universidad de Trento, Italia*

Sería preferible que todos los países afectados por el fenómeno del blanqueo de dinero o que desearan atraer capitales de inversión ofreciendo ventajas tributarias se adhirieran a un enfoque mundial común del blanqueo de dinero. Paso a paso, en una sucesión constante de reglamentos y leyes, la comunidad internacional debe paciente, pero resueltamente motivar y ayudar a elaborar políticas y mecanismos

contra el blanqueo de dinero a los países que carecen de ellos y, de este modo, construir juntos una red protectora contra la circulación e infiltración de dinero ilegal.

El documento versa sobre las recientes tendencias que caracterizan a las principales organizaciones delictivas transnacionales que operan en todo el mundo, describe sus principales actividades lucrativas, la forma en que se blanquea el producto del delito en un contexto regional o nacional y la medida en que determinados países se ven afectados por estas actividades delictivas.

Tras examinar la evolución de las actividades de blanqueo de dinero de las principales organizaciones delictivas transnacionales, como las tríadas chinas, los carteles colombianos, las organizaciones delictivas rusas y la mafia siciliana, el documento examina tres tendencias principales en la profesionalización progresiva del blanqueo de dinero: la primera, una separación gradual entre las actividades delictivas y las actividades de blanqueo de dinero; la segunda, el predominio de blanqueadores de dinero más profesionales, como contadores, abogados, banqueros privados; y la tercera, la existencia de más servicios de blanqueo de dinero a disposición de una gran variedad de delincuentes y de más de una organización delictiva.

Las tres tendencias son una consecuencia directa del hecho de que las actividades delictivas relacionadas o no con drogas, producen inmensas riquezas, que han de ser blanqueadas a fin de emplearlas e invertir las. Esta demanda de blanqueo del dinero, combinada con el mayor riesgo derivado de la lucha de los gobiernos contra el mismo, estimula el desarrollo de una oferta más profesional de servicios de blanqueo de dinero que, a su vez, tiende a aumentar el nivel de complejidad de los planes y estrategias generales de blanqueo.

Las tendencias hacia un mayor grado de profesionalismo y complejidad en las estrategias y planes de blanqueo de dinero coinciden con una reciente tendencia geográfica a trasladar el dinero que se ha de blanquear de norte a sur, de oeste a este, y de los países desarrollados a los países en desarrollo y países con economías en transición. Los controles reglamentarios y penales cada vez más eficaces de los países industrializados están impulsando a los capitales que se han de blanquear hacia los países en que no existen esos controles o son débiles. Esta tendencia inquietante acentúa la urgencia de la necesidad de elaborar un enfoque mundial del mercado mundial de blanqueo de dinero.

Con ligeras variaciones, la geografía parece clara. Europa occidental, Norteamérica y Australia convergen hacia la penalización de las actividades de blanqueo de dinero y una ampliación de los delitos en que se penaliza que abarca desde los delitos relacionados con drogas hasta casi todos los delitos graves. En Centroamérica, Sudamérica y Asia, donde el blanqueo de dinero se penaliza como un delito independiente, se suele limitar su aplicación a las entidades que intervienen en el narcotráfico y al producto del mismo. Los países de Europa oriental comienzan a abordar estas cuestiones en el contexto de un nuevo examen general del derecho de propiedad, la reglamentación bancaria y el derecho procesal. Son pocos los países africanos que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y penalizado el blanqueo de dinero.

Hay una manifiesta convergencia de las políticas nacionales sobre incautación y decomiso de activos del producto del delito, que parecen ser más ampliamente aceptadas que la penalización del delito de blanqueo de dinero *per se*.

Muchos países de Europa occidental y Norteamérica, junto con Australia, convergen rápidamente hacia la creación de uno o más organismos especializados con el exclusivo propósito de investigar o concentrar datos sobre el blanqueo de dinero. En otros países los sectores financieros y económicos del organismo general de policía son los que desempeñan estas funciones.

La experiencia indica que los incentivos negativos de la desaprobación pública y el riesgo de la represión pueden resultar eficaces para motivar la observancia de la normativa por parte de los bancos.

Existen divergencias en cuanto a la notificación al cliente. En algunos países, los banqueros todavía están facultados para notificar a un cliente cuándo se efectúa una investigación oficial de sus transacciones, y a veces incluso del hecho de que el banco haya denunciado una transacción sospechosa de ese cliente a un organismo fiscalizador o policial. Esto constituye un laberinto inexplicable de políticas que, a juicio de los autores, debe resolverse en favor de la cooperación con los organismos estatales en lugar de aparentar que se presta esa colaboración y luego arruinar su utilidad.

Las convergencias en la cooperación internacional son alentadoras:

- La ratificación de la Convención de 1988 ha pasado a ser un índice de incorporación responsable a la comunidad mundial en la lucha contra la droga y el blanqueo de dinero. Hasta ahora, 99 Estados se han convertido en partes en la Convención.
- La penalización del blanqueo de dinero como delito independiente todavía se encuentra en sus fases iniciales, pero su tipificación por más Estados tropieza más con la indiferencia y la complejidad técnica de definir los elementos constitutivos del delito que con cualquier argumento normativo de fondo contra la penalización.
- Los países que han demostrado la voluntad política de actuar contra el blanqueo de dinero, sobre todo los que tienen serios problemas de delincuencia organizada y sectores bancarios avanzados, están logrando un grado conveniente de prevención y represión en el plano nacional. Alcanzar el mismo grado de represión en el plano regional e internacional es mucho más difícil, ya que muchos países todavía no están motivados para reprimir el fenómeno.

La brecha entre el amplio reconocimiento internacional de los principios básicos necesarios para prevenir y reprimir eficazmente el blanqueo de dinero y la aplicación muy poco coherente de estos principios en demasiados países debe ser reconocida y superada por todas las partes interesadas. Por lo menos las seis cuestiones siguientes deben ser el centro de atención de las medidas inmediatas y el punto de partida para que todos los países resuelvan los sectores críticos: a) la tipificación del delito de blanqueo de dinero; b) la limitación del secreto financiero; c) la regla de "conozca usted a su cliente"; d) la identificación y denuncia de operaciones sospechosas; e) la reglamentación más perfecta de las entidades comerciales o profesionales que efectúan operaciones financieras; y f) el incremento del decomiso de activos.

La cuestión fundamental es cómo persuadir a los países reacios a que participen en esta estrategia general a fin de que los esfuerzos de sus vecinos no sean inútilmente traicionados.

La comunidad internacional debe prever sistemas de incentivos o desincentivos que facilitarán el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de dinero. El proceso ha de dirigirse en función de una responsabilidad progresiva de los mecanismos regionales, nacionales e internacionales. La unidad básica de fiscalización del blanqueo de dinero es la legislación y reglamentación nacional. Sin embargo, por numerosas razones, no todos los países se encaminarán espontáneamente hacia la aplicación de políticas eficaces contra el blanqueo. Por lo tanto, en el documento se propone una estrategia de respuesta normalizada de tres niveles para tratar con los países que no apliquen esas políticas.

### **Documentos de antecedentes de la Conferencia**

DeFeo, Michael A. and Savona, Ernesto U.; *Money trails: International money-laundering trends and prevention/control policies*. (Tema sustantivo 1.); European Institute for Crime Prevention and Control affiliated with the United Nations; *Money trails: International money-laundering trends and prevention/control policies*. Summary of the paper; Hallett, A.J. Hughes; *Developed/developing countries and economies in transition. Criminal opportunities for the laundering and use of the proceeds of crime*. (Tema sustantivo 2.); Hogarth, John; *Mechanisms of international control (multilateral and regional arrangements)*. (Tema sustantivo 3.); Noble, Ronald; *Mechanisms of international control (the Financial Action Task Force Recommendations and their Implementation)*. (Tema sustantivo 3.); Bernasconi, Paolo; *Assessment of crime control policies*. (Tema sustantivo 4.); Levi, Michael; *Assessment of regulatory policies*. (Tema sustantivo 5.); Bassiouni, M. Cherif; *Technical cooperation in preventing and controlling the laundering and use of the proceeds of crime*. (Tema sustantivo 6.).

### *Contribuciones de los Estados Miembros*

Argentina. *Consideraciones sobre lavado de dinero*

Argentina. *Necesidad de establecer una legislación autónoma que tipifique el delito de lavado de activos*, by Professor Patricia M. Llercha

Australia. *Short position paper addressing the several themes in the draft agenda for the ISPAC Conference on Money-Laundering*

Austria. *Position paper*

Brasil. *Money-laundering: the problem in Brazil and Latin America*, by José Arthur Rios

Canadá. *Overview of Canadian legislation*, by Liliana Longo, Department of Justice

China. *Position paper*

Colombia. *Elementos y características del blanqueo de dinero*

Colombia. *Colombia's Policies against Money-Laundering: the Colombian Financial System Action*, por la Asociación Colombiana de Instituciones Financieras

Gambia. *Africa - A Dynamic Centre for Money-Laundering: the Gambian Perspective*

Grecia. *Legislation of Greece relating to anti-money-laundering requirements* by Alexandros Metaxas, Head, Public Prosecutors' Office, Piraeus Court of Appeals

Italia. *Position paper*

Japón. *Position paper*

Malta. *Position paper, presentation by Hon. J.M. Fenech BA(Hons)LLD MP, Minister of Justice*

México. *La simulación fiscal y el proceso de lavado de dinero*

---

*Nota:* Todos los documentos pueden obtenerse de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, P.O. Box 500, A-1400 Viena, Austria.

Polonia. *The prevention and combatting of dirty-money-laundering and of the utilisation of criminal revenues (overall view)*, Ministry of Justice

Venezuela. *El Lavado de Dinero Proveniente del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicos en la Legislación Venezolana.*

### *Contribuciones de las Naciones Unidas*

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). *Assistance Juridique. Confiscations en Matière de Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes: Modèle de Loi*, Noviembre de 1993.

Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI). *Preventing and controlling money-laundering and the use of the proceeds of crime.*

### *Contribuciones de los institutos afiliados*

African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders; *Preventing and controlling money-laundering and the use of the proceeds of crime in Africa*; International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy; *The proceeds of crime: problems of investigation and prosecution*, por John L. Evans.

### *Contribuciones de organizaciones intergubernamentales*

OIPC/Interpol. *The history of INTERPOL*, por Patrick D. Dorsey, Jefe del Grupo FOPAC; Fondo Monetario Internacional. *The International Monetary Fund's role in preventing money-laundering activities*, by Vito Tanzi, Director, FMI; FATF. *Annual Report 1993-1994*; OAS/CICAD. *Model regulations concerning laundering offences connected to illicit drug trafficking and related offences*; OER/CICAD. *Presentation of the Executive Secretary*; South Pacific Forum on Law Enforcement cooperation; *Declaration*.

### *Contribuciones de otras organizaciones*

Transparencia Internacional; *Money-laundering: a threat to sustainable development.*

### *Contribuciones de expertos*

Fisse, Brent; *Money-laundering, regulatory strategy and internal corporate controls*; Flick, Giovanni Maria; *Prevention and control of money-laundering: the prospectives and limits of the use of penal instruments* (documento presentado en italiano); Masciandaro, Donato; *Money-laundering, banks and regulation: an economic analysis*; Pansa, Alessandro; *Economic system and financial management of a clan of the "ndragheta"* (documento presentado en italiano); Siclari, Bruno; *Intervention on money-laundering* (documento presentado en italiano); Turone, Giuliano; *The strategies against the criminal economy: from the investigation of property to the confiscation of unjustified assets.*

### *Resúmenes seleccionados*

En las páginas precedentes se han resumido seis documentos presentados en la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial.

## **Anexo**

### **Declaraciones formuladas en la Conferencia de Courmayeur**

*Declaración del Sr. Georgio Giacomelli, Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y Director Ejecutivo del PNUFID*

"Permítanme que comience esta declaración agradeciendo a los organizadores de la presente Conferencia, en especial al Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional y al Gobierno de Italia, que hayan llamado la atención sobre un problema que ha surgido como una de las cuestiones más complejas y urgentes de nuestra época.

Por qué nos reunimos hoy aquí? Esta es una pregunta mucho más compleja de lo que parece a primera vista. Sí, es necesario desarrollar estrategias más eficaces, si es posible mundiales, para prevenir y reprimir el blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito. Pero la tarea que se nos plantea es aún mayor porque, a mi juicio, no sólo se requiere idear mejores soluciones, sino volver a evaluar la naturaleza misma del problema. En realidad, esta Conferencia representa un escalón más hacia el cambio. Un cambio en la forma de responder al problema. Pero también un cambio en la forma de considerar lo que hasta ahora se ha percibido como una cuestión unisectorial. Hoy día, el blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito son actividades profundamente arraigadas en las principales inquietudes políticas, económicas y sociales de una nueva era. Este acontecimiento brinda una oportunidad de reforzar la experiencia básica necesaria para difundir este mensaje al resto del mundo.

El problema no es nuevo en absoluto. Pero ha experimentado un cambio significativo. En un momento de transición histórica, los vínculos económicos refuerzan la red mundial de comunicación e intercambio. Desde hace años se reconocen los méritos de la interdependencia económica, pero sólo ahora se ponen de manifiesto los peligros inherentes al proceso de cambio que está en marcha. Las actividades financieras que constituyen el centro de atención de nuestros debates son una de las manifestaciones más endémicas de la integración económica posterior a la guerra fría.

Además de la nueva interdependencia, es evidente que hay un segundo factor que ha modificado el contexto en que debemos considerar la cuestión del blanqueo de dinero. Los gobiernos, sobre todo en el mundo en desarrollo, han abandonado las políticas de decenios anteriores, orientadas hacia el interior, y están liberalizando los mercados financieros, eliminando obstáculos al comercio, privatizando empresas públicas, levantando las restricciones a las inversiones extranjeras y desplazándose hacia la convertibilidad monetaria integral. Los países con economías en transición también han hecho suya, por definición, la causa de la reforma económica. Este oportuno, aunque turbulento, proceso de cambio mundial ha dejado, por inadvertencia, al sistema internacional más vulnerable que nunca frente a la manipulación delictiva.

Y no sólo eso. El proceso también se ha traducido en una mayor necesidad de financiación a todos los niveles de la sociedad internacional. En efecto, cabe hacer hincapié en que, mientras en nuestra esfera de trabajo ciertos calificativos como "sucio", "ilícito" e "ilegal" suelen seguir a la palabra "dinero", a la larga, las meras palabras no pueden ocultar un hecho simple: el dinero es dinero. El objetivo de nuestros esfuerzos no es el dinero *per se*, sino aquellos que tratan de obtener beneficios personales de su manipulación ilegal; nuestros esfuerzos para controlar el problema deben centrarse en los autores del delito. Pero esto viene complicado por varios factores. Consideremos, por ejemplo, las leyes sobre secreto bancario, o mejor aún, los refugios seguros para el dinero. Presenciamos algunas de las medidas más arriesgadas adoptadas por los gobiernos en respuesta a la feroz competencia actual por financiación internacional cuando se aflojan los controles financieros y se crean refugios seguros para el dinero. En el presente contexto, es evidente que no nos enfrentamos a una cuestión de delincuencia estricta en el sentido tradicional, sino más bien a un problema que abarca todo el horizonte de preocupaciones por el bienestar público.

Sería posible, si no condenar, al menos comprender los riesgos que corren los gobiernos a este respecto si no fuera por que los posibles beneficios quedan tan anulados por los costos en términos de estabilidad financiera. Es aquí donde el proceso de reforma económica del sistema internacional se enfrenta directamente con la amenaza de la manipulación delictiva.

En suma, las bandas criminales organizadas son ahora participantes activos en lo que constituye una venta de segunda mano de proporciones mundiales. Ya sea mediante la venta pública de activos de los gobiernos o la venta privada en los incipientes mercados de capitales, las fuerzas delictivas tienen más libertad que nunca para echar raíces en la economía legítima.

El efecto contaminante de los ingresos ilegales en las economías nacionales entra en juego cuando se considera que, una vez establecidas como empresas legítimas, las entidades delictivas pueden ampliar sus actividades de distintas formas. Entre otras opciones, pueden transportar bienes ilícitos -como armas ilegales- haciéndolos pasar por mercancías legítimas. Pueden crear nuevos mercados para la distribución al por mayor o la venta al por menor de drogas ilícitas. Pueden reciclar un volumen aún mayor de ingresos ilícitos a través de sus crecientes redes de extorsión e intercambio.

Aparte de la infiltración directa de la delincuencia en las economías nacionales, el problema del blanqueo de dinero también puede afectar a la capacidad de los gobiernos para aplicar una política fiscal y monetaria. Hay cierta analogía entre la cuestión del blanqueo de dinero y el reciente debate acerca de los méritos de los derivados financieros, es decir, los créditos recíprocos, las opciones y los futuros. Se ha planteado la cuestión de si estos instrumentos financieros diluyen los resultados que se propone lograr la política monetaria. En la actualidad, la validez de los argumentos planteados no es pertinente; lo que reviste importancia es la preocupación por la eficacia de la política económica en un momento en que compiten muchas fuerzas financieras en la economía mundial.

Cuando la delincuencia controla partes importantes de los activos financieros, algunos observadores pueden, con razón, poner en tela de juicio la exactitud y la utilidad de amplios indicadores económicos a los que se recurría tradicionalmente para determinar la política económica. Después de todo, los factores que afectan a las decisiones financieras de las organizaciones delictivas pueden ser distintos de los que influyen en la adopción de decisiones en la economía legítima; en lugar de actuar en función de las tasas de inflación previstas y los rendimientos a largo plazo de los bonos u obligaciones, por ejemplo, el movimiento de capitales ilegales puede en algunas ocasiones verse más influido por modificaciones previstas de las reglamentaciones y otras consideraciones jurídicas. A este respecto, resulta significativo que en la Federación de Rusia las bandas criminales organizadas ya se hayan infiltrado en el incipiente sistema financiero del país. Según el Centro ruso de estudios estratégicos y mundiales, en 1993 desaparecieron del sistema bancario ruso más de 12.000 millones de dólares de los EE.UU. para engrosar las arcas de organizaciones delictivas. En un solo caso, la mafia local canalizó 40 millones de dólares manipulando la tecnología obsoleta utilizada por los bancos.

Una consecuencia del debilitamiento de la fiscalización monetaria es que se ha empañado la credibilidad financiera. En los países en transición, los países en desarrollo y también los países industrializados la credibilidad monetaria está comprometida cuando la delincuencia puede salirse con la suya en el sector financiero. En un momento en que las decisiones del sector privado en materia de inversión, las políticas de crédito internacional y los niveles de ayuda oficial pueden ser influidos por la solvencia y la supuesta credibilidad de los beneficiarios, el capital ilegal puede una vez más tener una influencia ponzoñosa sobre el bienestar público. Atraer el producto del delito puede parecer inofensivo, incluso beneficioso a corto plazo; pero cuando eventualmente una menor fiscalización financiera perjudica a la credibilidad financiera de un Estado, esos beneficios pueden desaparecer al reducirse el acceso a fuentes legítimas de financiación. En la actualidad, un criterio que cada vez se aplica más en la ayuda internacional para el desarrollo es el de una buena gestión macroeconómica; a este respecto, los países en desarrollo -así como los países con economías en transición- no deben dejar de considerar sus prioridades de desarrollo desde una perspectiva a largo plazo y deben esforzarse por evitar la incorporación de los productos del delito a sus economías.

El éxito en la lucha contra el blanqueo de dinero exige hacer un mayor hincapié en las medidas cautelares. Sin una perspectiva holística, los esfuerzos y prioridades cautelares se limitarán a los círculos de interés jurídico y financiero, siendo así que debieran estructurarse en el contexto del desarrollo económico, social y político. La práctica de tipificar un delito y luego aplicar las medidas jurídicas necesarias es insuficiente en el caso de la delincuencia financiera. El enfoque del gato y el ratón puede dar resultados en el caso de delitos fácilmente identificables, pero el que ahora nos ocupa no lo es en modo alguno.

Ya se ha empezado a reconsiderar el problema. No hace mucho tiempo, el blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito se trataban en un plano mucho más teórico, siendo excepcionales las estrategias de base empírica. La evolución conceptual del problema abocó en una segunda fase que continúa en la actualidad. Esta fase se ha caracterizado por la consolidación legislativa, con normas internacionales elaboradas y convenidas. Entre algunos de los hitos de esta fase cabe citar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988, el Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito aprobado en 1990 por el Consejo de Europa y el Programa Mundial de Acción aprobado por la Asamblea General también en 1990 Declaración Política y Programa Mundial de Acción aprobados por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.. También hay que mencionar la labor que ha realizado la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en sus tres períodos de sesiones y por último, aunque no por ello sean menos importantes, las 40 recomendaciones que figuran en el informe del Grupo Especial de Expertos Financieros de febrero de 1990.

Lo que ahora se requiere es una tercera fase que incluya el desarrollo de salvaguardias más eficaces contra el blanqueo de dinero y delitos conexos. Con respecto a los países con economías en transición y los mercados en desarrollo, se ha de emprender una campaña revitalizada de promoción que haga hincapié en la prevención -y no sólo la represión- del blanqueo de dinero y delitos conexos. En las fases anteriores de consolidación conceptual se ha avanzado mucho en la elaboración de mecanismos de protección contra tales delitos; se debe alentar a los gobiernos que han ingresado recientemente en el sistema financiero mundial y a los que aspiran a hacerlo a que utilicen esos mecanismos. Hay una prolongada incertidumbre acerca de las repercusiones concretas de los controles reglamentarios sobre la capacidad de atraer capital extranjero. Se ha de proceder a un amplio intercambio de experiencias a fin de convencer a los gobiernos vacilantes de que el producto del delito repercute adversamente en el bienestar económico.

Esta próxima fase también debe prever una división racional del trabajo entre las entidades nacionales e internacionales que actúan en paralelo: para emplear una palabra que hoy está de moda en el lenguaje cotidiano, debe haber coordinación. La función que han de desempeñar las Naciones Unidas depende, en último término, de la voluntad colectiva de sus Estados Miembros. La Organización está preparada, por ejemplo, para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencia práctica que los Estados Miembros estén dispuestos a compartir. La composición mundial de las Naciones Unidas puede dejar a éstas en buena posición para consolidar esfuerzos y ampliar el alcance y la aplicación de las medidas que hayan resultado útiles. Las Naciones Unidas también pueden coordinar la prestación de asistencia técnica de manera que los gobiernos beneficiarios puedan formular mejor sus propias estrategias y fortalecer los mecanismos adecuados de prevención y represión.

Con todo, la Organización no puede actuar eficazmente sin el compromiso y la intervención dinámica de los gobiernos y otros copartícipes. Entre estos últimos debe contarse el sector privado: en

particular, los representantes de los sectores bancario y financiero. Sólo con su intervención dinámica se podrán identificar códigos de conducta que favorezcan la actividad financiera y ofrezcan resistencia a la manipulación delictiva. Sólo con su compromiso se podrá confiar con realismo en lograr un entorno financiero protegido por lo que algunos sostendrán que es el medio más viable de control, concretamente la autorregulación.

Con anterioridad aludí al efecto contaminante del capital resultante del delito; la analogía implícita con el medio ambiente no fue involuntaria. En realidad, como parte integral de la nueva manera de pensar que se requiere en este momento, el blanqueo de dinero y los delitos conexos deben considerarse como amenazas a la armonía entre el entorno mundial y el bienestar de sus habitantes. Es evidente que, en este caso, el entorno es el de la economía mundial, y sus habitantes, las masas cuya subsistencia y cuyas esperanzas dependen del buen funcionamiento de la misma. Sin embargo, ya sea ecológica o financiera, ninguna amenaza a la relación entre la humanidad y el medio ambiente puede ignorarse demasiado tiempo sin consecuencias desastrosas, que suelen ser irreversibles. Esta nueva época es un momento de conciencia ecológica sin precedentes. Es indispensable ampliar y adaptar esta conciencia al entorno decisivo de las finanzas. Estoy seguro de que los debates de esta Conferencia aportarán una contribución fundamental a este respecto."

*Declaración del Jefe de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas*

"Bienaventurados los países que no necesitan héroes.

Así reza el mensaje garrapateado en el lugar de la explosión, en la carretera cerca de Capaci en Sicilia, que brutalmente dio muerte a Giovanni Falcone, su esposa y tres miembros de su escolta.

Al evocar este ataque particularmente feroz, no sólo deseo rendir homenaje a un hombre que fue uno de los más activos defensores de la necesidad de internacionalizar la lucha contra la delincuencia organizada como una forma de dar la réplica a su carácter cada vez más transnacional. También quiero recordar que una de las razones de que hoy estemos todos presentes aquí es una idea fomentada por Giovanni Falcone hace unos cuatro años, durante una reunión de expertos celebrada en Sicilia. Él se encontraba con nosotros en Courmayeur cuando se formuló el programa de esta Conferencia, y encabezó la delegación de Italia en el primer e inaugural período de sesiones de la nueva Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, celebrado en Viena en abril de 1992, justo unas semanas antes de su repentina muerte. Giovanni Falcone propuso la primera resolución sobre la represión del empleo del producto del delito. Un año más tarde, la Comisión recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara la resolución 1993/30, en la que se acoge con agrado la iniciativa del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional y del Gobierno de Italia de convocar a la presente Conferencia, con la convicción de que la acción internacional contra la delincuencia transnacional organizada debía incluir esfuerzos concertados para reprimir el blanqueo de dinero "como medida fundamental para destruir a las organizaciones delictivas".

El Sr. Giacomelli terminó su mensaje refiriéndose a la influencia contaminante del capital resultante del delito en la economía mundial. Permítaseme abordar otro aspecto, sin salirnos del ámbito de la conciencia ecológica, destacando el efecto contaminante del blanqueo de dinero en la cultura mundial por lo que respecta a su repercusión generalizada y perversa en los valores y normas sociales, así como en las instituciones básicas de la sociedad.

De hecho, la delincuencia organizada y económica no sólo ataca a sus víctimas más inmediatas, sino que socava gravemente los cimientos de la confianza en que se apoya el gobierno, minando su autoridad y legitimidad, sobre todo cuando los presuntos delincuentes -también mediante la

corrupción y el abuso de poder y la colusión entre ellos- logran eludir la detención y sanción. Cuando en noviembre de 1991, en la Reunión Ministerial de las Naciones Unidas celebrada en Versalles, las naciones decidieron unir sus esfuerzos para luchar contra los delitos nacionales y transnacionales fortaleciendo la cooperación interestatal, lo hicieron movidos por la convicción de que esos actos constituyen una grave violación de nuestro derecho inalienable a vivir en paz y tranquilidad, y porque comprendieron que el delito obstaculiza la búsqueda global del desarrollo, la estabilidad y el progreso constante hacia la democracia. Se partía de la hipótesis de que el mantenimiento del estado de derecho y el cumplimiento de los preceptos básicos de la justicia eran requisitos indispensables para una mejor gestión de los asuntos públicos y para consolidar el pluralismo.

Mientras que una sociedad abierta y los frutos de la integración económica vuelven a definir la base de la interacción de los Estados durante los últimos decenios, también están creando involuntariamente nuevas oportunidades para formas nuevas de delincuencia, en tanto que la inestabilidad política en muchos países debilita la capacidad de los gobiernos para responder. En algunos casos, muy particularmente en los países en transición, sólo ahora se empiezan a crear las instituciones y mecanismos necesarios para luchar contra la delincuencia organizada. Para otros gobiernos, como los que en África se enfrentan a la crisis económica, la expansión geográfica de la micro y macrodelincuencia representa una fuerza arrolladora que fomenta la descomposición social. En todo el mundo, los puntos vulnerables de las instituciones han dejado a los funcionarios de los órganos de represión, a los contralores bancarios y las autoridades financieras totalmente desprovistos de recursos para enfrentarse a problemas frecuentemente nuevos y extraños.

Una debilidad institucional exasperante es el carácter transnacional del reto, que indica la solución más lógica: desplegar un esfuerzo multidimensional mundial no sólo para invertir las actuales tendencias, sino para asegurar medidas más eficaces y preventivas.

Uno de los objetivos fundamentales de esta Conferencia consiste también en plantar las semillas para la acción futura, y determinar los elementos más destacados de una respuesta genuinamente concertada en el plano mundial. Al hacerlo, lograremos asimismo el objetivo final de asestar golpes eficaces a la delincuencia transnacional organizada dejándola totalmente aislada y privándola de su fuerza propulsora y de la razón de su existencia: sus recursos y el poder que le confieren.

Los beneficios que reporta la actividad delictiva son enormes. El Grupo Especial de Expertos Financieros calculó en 1990 que anualmente se podía contar con 85.000 millones de dólares de los EE.UU., para su blanqueo e inversión, que procedían exclusivamente del narcotráfico. También se han publicado estimaciones del orden de 500.000 millones de narcodólares anuales y 1 billón de dólares anuales procedentes de la delincuencia organizada. Estos cálculos, tanto si son generosos como conservadores, parecen dar una amplia idea del problema y sus dimensiones, sin considerar, empero, las devastadoras consecuencias que lo acompañan y su potencial destructivo en cuanto a sufrimiento humano, desintegración social, pérdidas económicas y difusión de una cultura de ilegalidad. Incluso la estimación moderada de 85.000 millones de dólares de los EE.UU. es mayor que el PNB de las tres cuartas partes de los países del mundo!

El concepto básico de esta Conferencia es que sólo un enfoque mundial puede tener éxito: mundial en función del reconocimiento internacional de que el blanqueo constituye de por sí un delito; mundial también en términos de la actual experiencia y la conciencia cada vez mayor de los límites de la experiencia actual y los límites de las sanciones penales y de la necesidad de aplicar normas reguladoras complementarias; y mundial en el sentido de que cada país, independientemente de su nivel de desarrollo económico, tiene el interés declarado y la responsabilidad de adoptar medidas que salvaguarden su seguridad, así como la integridad y transparencia del sistema financiero nacional e internacional.

No obstante, un enfoque mundial debe ser algo más que un simple eufemismo o un conveniente lugar común. Cómo podemos evitar que se deje marchitar la expresión hasta que pierda todo sentido?

A mi juicio, el reto al que todos tenemos ahora que enfrentarnos es avanzar, consolidar nuestros esfuerzos y comenzar a lograr mayores triunfos, siguiendo una estrategia bien definida y clara, basada en los siguientes puntos:

Primero, tenemos que encontrar la forma de hacer frente a las inquietudes de todos los Estados Miembros. Debemos aunar fuerzas y convenir en maneras de compartir nuestro acervo de conocimientos y servicios especializados con los Estados Miembros que todavía no han podido adquirirlos y desarrollarlos. Debemos buscar vías de cooperación mutuamente ventajosa para limar diferencias y, ante todo, producir resultados tangibles.

Segundo, aunque no hay soluciones fáciles ni fórmulas infalibles que se puedan aplicar indiscriminadamente para hacer frente a un fenómeno muy volátil y en rápida evolución, la comunidad internacional debe estar lista, y bien equipada, para responder sin demora a las inquietudes incipientes, a fin de asegurar que se pueda hacer frente y responder con eficacia a la flexibilidad y complejidad de los grupos delictivos organizados y de los que blanquean sus ganancias ilícitas.

Tercero, aunque la aplicación de las medidas de prevención y represión acarrea costos económicos, éstos son superados con creces por los costos sociales resultantes del aplazamiento de dicha aplicación.

Cuarto, se debe aplicar un enfoque realmente integrado, multisectorial, multidisciplinario y equilibrado, con la participación decisiva del más amplio sector económico si se desea que la acción mundial tenga la repercusión deseada, haciéndose particular hincapié en la prevención.

Por último, de conformidad con los mandatos recibidos, las Naciones Unidas han prestado atención prioritaria a estas cuestiones y han emprendido varias actividades operacionales en esta esfera, orientadas básicamente a prestar asistencia en materia de legislación, crear servicios de represión y sensibilizar a estos problemas. Sin embargo, como lo ha subrayado el Sr. Giacomelli, la aportación que puedan hacer las Naciones Unidas depende, en última instancia, de la voluntad colectiva de los Estados Miembros para fortalecer las modalidades vigentes de asistencia y cooperación recíprocas, y actuar también como catalizador para el suministro de asesoramiento y cooperación técnica.

Por consiguiente, los resultados de esta Conferencia son muy importantes para dar un paso adelante. Además, se los presentará a la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, que se ha de celebrar en Nápoles, como recomendó la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su último período de sesiones. Pero lo que reviste más importancia es que esta Conferencia contribuirá significativamente al aumento del número de los países "bienaventurados" con menos héroes y más justicia."

#### *Declaración del Presidente de la Junta Ejecutiva del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional*

"Esta Conferencia es parte integrante del itinerario científico y profesional del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional. Se ha preparado en varias etapas, con la colaboración de un grupo de expertos que, en marzo de 1992, determinaron en Courmayeur los temas sustantivos que han servido de base para desarrollar el análisis del problema. Pero este itinerario científico y profesional no se ha aislado en la esfera de los estudios, sino que ha ido acompañado de otro, que consiste en tratar de encontrar soluciones, ponerlas a prueba y plasmarlas en la legislación.

En la actualidad podemos decir que las actividades de elaboración cultural, necesariamente con dimensiones internacionales, han sido finalmente alcanzadas y dejadas atrás por la actividad legislativa, aunque ésta tenga inevitablemente sabor nacional. A ningún especialista en esta esfera se le ha escapado la enorme aceleración del proceso legislativo contra el blanqueo de dinero en los dos últimos años en muchos países del mundo, en cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención de Viena de 1988 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. y otros instrumentos internacionales, como las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales Cuarenta recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los siete principales países industrializados y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. y el Convenio del Consejo de Europa de 1990 Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, aprobado por el Consejo de Europa..

Nos encontramos ante una abundancia de leyes nacionales cuyo equilibrio sólo viene parcialmente restaurado por la directiva de la Comunidad Directiva sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para blanquear capitales, expedida por el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas. y las recomendaciones de la Organización de los Estados Americanos Organización de los Estados Americanos, "Informe final del Grupo de Expertos encargado de promover reglamentos modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos" (OEA/SER.L/XIV.2.11)., que han procurado establecer sobre una base regional la necesidad de normas uniformes y eficaces para las regiones más complejas del mundo. Y el resultado es que, por primera vez en esta esfera, los académicos ya no se consideran obligados a indicar a los gobiernos las vías por las que deben encaminarse, sino que están verificando las ventajas de las que los gobiernos han decidido tomar. De ahora en adelante, es importante vigilar las medidas operativas promovidas por determinados gobiernos y va a ser importante efectuar una evaluación general de lo que se ha hecho hasta ahora, dónde y cómo se ha hecho, teniendo en cuenta qué disposiciones de tipo reglamentario y penal se han aplicado y en qué forma.

Con esta finalidad hemos pensado que es útil e importante convocar a especialistas en la materia y a profesionales de organizaciones internacionales para que se reúnan con representantes de los gobiernos y de instituciones financieras y de justicia penal. Y les debemos esa convocatoria, no sólo para proporcionar un terreno de reflexión, sino también una primera hipótesis interpretativa, que podría ser un hilo conductor para el trabajo que emprenderemos juntos. La hipótesis más inmediata y sencilla es la vinculada a la manifestación de que el análisis muestra que las iniciativas prácticas que se han multiplicado en los últimos años imponen una tendencia peligrosa a un enfoque sesgado, a un aspecto general moteado, como la piel de un leopardo; por tanto, es necesario reforzar el enfoque mundial, que siempre hemos aplicado los académicos y especialistas, pero que con frecuencia se ha visto eclipsado en cierta medida por la reciente diversidad de iniciativas adoptadas por distintos países.

Por consiguiente, la primera línea de estudio que se siguió se vincula a un sesgo general en esas iniciativas, llegándose a la conclusión de que todo lo que se ha emprendido hasta ahora ha adolecido de una inevitable e inexcusable parcialidad:

La "parcialidad" de los países industrializados al defender sus sistemas económicos contra la embestida violenta de la delincuencia, sin reconocer que el blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito están estrechamente vinculados a la dicotomía desarrollo-subdesarrollo y que el dinero sucio se traslada dondequiera que los sistemas políticos sean débiles y la fiscalización mínima o inexistente.

La "parcialidad" de una visión más estrecha, limitada simplemente al narcotráfico, sin comprender que, por muy importante que éste pueda ser, sólo es una de las fuentes, y no la fuente del blanqueo de dinero. Esa parcialidad se está reduciendo progresivamente gracias al estímulo del Convenio del Consejo de Europa, y a la idea de que limitar el delito al producto del narcotráfico entorpece tanto la prevención como la represión.

La "parcialidad" de mirar sólo hacia los bancos e instituciones financieras tradicionales, sin reconocer que una reglamentación de todos los sistemas financieros, sobre todo de los sectores no bancarios y parabancarios, y de las profesiones jurídicas y comerciales, requiere en la actualidad un sistema de fiscalización cuidadosamente construido y dedicado a intensificar la transparencia.

En todos esos sectores se practican intervenciones. Algunos países han logrado más progresos que otros; algunos se resisten más a las innovaciones; otros aún están en la línea de salida. Por tanto, no es sorprendente que las evaluaciones hechas por el Grupo Especial de Expertos Financieros en muchos países que corren grandes riesgos nos muestren un mundo en el que la protección contra el blanqueo de dinero se parece a la piel del leopardo. Hay manchas de buena legislación y buena aplicación, manchas de legislación solamente y zonas en blanco carentes por completo de toda intervención. A todos nos consta que el inicio de tan compleja tarea, en la que intervienen muchos gobiernos contra el fenómeno del blanqueo de dinero, no puede estar exento de cierta confusión. Pero sabemos asimismo que una reglamentación a retazos sólo sirve para reducir su propia eficacia, porque los sujetos y los procesos del blanqueo de dinero son tan omnipresentes que aprovechan todos los huecos y oportunidades.

En consecuencia, hemos sugerido un enfoque "mundial". En el primer informe que se presentará a la Conferencia se lee que todos los países, tanto si son desarrollados como en desarrollo, si padecen el problema del blanqueo de dinero como si recurren al blanqueo de dinero para atraer divisas fuertes o mejorar sus balanzas de pagos, deben adherirse a una estrategia mundial común. A través de una serie de medidas plasmadas en sucesivos reglamentos, leyes e intervenciones, la comunidad internacional debe, paciente pero resueltamente, alentar y ayudar a esos países a crear las instituciones y normas para combatir el blanqueo de dinero de que actualmente carecen, estableciendo así una red común y uniforme contra la circulación e infiltración de fondos procedentes de fuentes delictivas.

Esta filosofía "mundial" genera una acción "mundial". La Conferencia ha de contribuir a definir mecanismos, objetivos e instrumentos para esa acción. Los distintos órganos que ya están actuando en este sector deben examinar estrategias comunes, lograr sinergias en sus intervenciones y elegir las prioridades en las esferas de intervención y sus objetivos. Ello exige profesionalidad y consenso a fin de formular proyectos orgánicos. La profesionalidad estriba en observar los fenómenos, comprenderlos a fin de formular estrategias adecuadas y resolverlos en los contextos culturales y económicos más diversos. El consenso consiste en colaborar con los destinatarios de las intervenciones, haciéndolos directamente responsables de su aplicación. En un proyecto orgánico, que comprende tanto a los países donantes como a los receptores, no se deben pasar por alto estos dos requisitos, que son indispensables para cualquier forma de cooperación."