

UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA

PANORAMA GENERAL

Fondo Monetario Internacional
Grupo del Banco Mundial

© 2004 International Monetary Fund
Versión revisada el 23 de julio de 2004

Edición en inglés

Redacción: Paul Gleason y Glenn Gottselig
Composición gráfica: Glenn Gottselig y Sarah Underwood
Diseño de la portada: Martina Vortmeyer

Edición en español

Traducción: Adriana Russo y Carlos Viel
Corrección de pruebas: Gladys Murillo y Magaly B. Torres
Composición gráfica: Christine Brown y María Eugenia Máscolo
División de Español, Departamento de Tecnología y Servicios Generales

Datos para la catalogación de publicaciones

Unidades de inteligencia financiera: Panorama general -Washington, D.C.:
Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, Departamento de
Sistemas Monetarios y Financieros: Banco Mundial, Unidad de Integridad
de Mercados Financieros, 2004.

p. cm.

ISBN 1-58906-363-5

Incluye una bibliografía.

1. Money laundering—Prevention. 2. Commercial crimes—Prevention.
3. International Monetary Fund. Legal Dept.
HV8079.M64F35 2004

El término “país” en esta publicación no se refiere en todos los casos a una entidad territorial que constituya un Estado conforme al derecho y la práctica internacionales; el término designa también algunas entidades territoriales que no son Estados sobre las que se mantienen datos estadísticos y que se divulgan internacionalmente por separado y de forma independiente.

Precio: US\$23,00

Solicítese a:

International Monetary Fund Publication Services
700 19th Street, N.W. Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

ÍNDICE

Prefacio	ix
Agradecimientos	xi
1. Introducción	1
2. Establecimiento de una UIF.....	4
Proceso de establecimiento de una UIF	5
Decisiones fundamentales	6
Consultas con el sector privado	7
Financiamiento de una UIF	8
Tipos de UIF.....	9
UIF de tipo administrativo	10
UIF de tipo policial	14
UIF de tipo judicial o asimilable a una fiscalía	16
UIF “híbrida”	17
Consideraciones de índole internacional.....	17
Las Recomendaciones del GAFI	18
Convenios internacionales	19
Principios básicos de supervisión del sector financiero.....	22
Leyes modelo.....	23
Autonomía institucional y rendición de cuentas	24
Ubicación en la estructura administrativa.....	24
Nombramiento y remoción del director de una UIF	25
Supervisión de las UIF	26
Organización y personal	28
Organización interna	28
Dotación de personal	30

iv ÍNDICE

Responsabilidad del personal y carácter confidencial de la información	30
Cuestiones de seguridad	32
3. Funciones básicas de las UIF	33
Recepción de informes sobre operaciones	34
¿Quiénes están obligados a notificar?.....	34
Instituciones financieras.....	36
Bancos y empresas de seguros y valores	36
Actividades y profesiones no financieras.....	38
Casinos	38
Agentes inmobiliarios y comerciantes de metales y piedras preciosas	39
Abogados, notarios, otros profesionales independientes y contadores	40
Proveedores de servicios societarios y fideicomisos	43
Otros	43
Hechos que se deben notificar	43
Informes de operaciones sospechosas	44
¿Qué es una sospecha?.....	45
¿Qué constituye una actividad delictiva a los efectos de la obligación de notificación?	49
Informes de operaciones relacionadas con el financiamiento del terrorismo	50
Informes de operaciones que exceden de un monto determinado	50
Informes de transporte transfronterizo de dinero e instrumentos negociables al portador.....	52
Información de otras UIF	52
Reglas relativas a las entidades notificadoras.....	53
Carácter confidencial de la información de los clientes.....	53
Prohibición de “advertir”.....	54
Inmunidad de la entidad notificadora y su personal con respecto a informes presentados de buena fe	54

Forma y contenido de los informes a la UIF	55
Mejora del flujo y la calidad de los informes	56
Consultas.....	56
Sanciones administrativas	57
Sanciones penales	59
Análisis de los informes	59
Análisis táctico	61
Datos propios de la UIF	61
Fuentes de acceso público.....	62
Bases de datos de entidades públicas.....	62
Información adicional de la entidad notificadora original y de otras entidades	62
Otras UIF	62
Análisis operativo.....	62
Análisis estratégico.....	63
Difusión de los informes.....	64
Presentación de informes para iniciar investigaciones o enjuiciamientos	64
Intercambio de información con otros organismos del mismo país	66
Intercambio internacional de información	68
Base jurídica para el intercambio de información entre UIF	70
Intercambio de información	72
Mecanismos especiales para casos de financiamiento del terrorismo	72
Principios del Grupo Egmont para el intercambio de información en casos de lavado de dinero	73
4. Otras funciones de las UIF.....	75
Supervisión del cumplimiento de las obligaciones de ALD/LFT	75
Mecanismos de supervisión ALD/LFT.....	76
La UIF como organismo de supervisión ALD/LFT	78

vi ÍNDICE

Intercambio de información y cooperación	79
Bloqueo de operaciones y congelamiento de cuentas	80
Capacitación del personal de las entidades notificadoras para el cumplimiento de obligaciones de notificación y de otro tipo	84
Proyectos de investigación	85
Fomento del interés público en cuestiones ALD/LFT	85
5. Mejoramiento de la eficacia de las UIF	87
Recopilación de datos pertinentes	88
Reconocimiento de oportunidades de mejora	90
6. Evaluaciones internacionales de las UIF	92
Normas relativas a las UIF	92
Evaluación del cumplimiento de las normas relativas a las UIF	94
7. Conclusiones	96
Apéndices	99
I. Declaración de Principios del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera	100
II. Procedimiento para ser reconocido como FIU por el Grupo Egmont	104
III. El Grupo Egmont: Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo	107
IV. Nota interpretativa sobre la definición de Egmont relativa a la definición de Unidad de Inteligencia Financiera	113
V. Grupo Egmont: Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera para los casos de blanqueo de capitales	117
VI. Grupo Egmont: Mejores prácticas para el intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera	119
VII. Las 40 Recomendaciones del GAFI (2003)	125
VIII. Recomendaciones Especiales del GAFI sobre la financiación del terrorismo	136

IX. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo.....	137
X. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	139
XI. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	141
Bibliografía	143
Cuadros	
1. Autoridad de la UIF para bloquear operaciones y congelar cuentas en ciertos países.....	82
Gráficos	
1. Flujo de información en una UIF típica	4
2. Organigrama típico de una UIF.....	29
Recuadros	
1. UIF de tipo administrativo	11
2. Ejemplo de una UIF de tipo administrativo: Oficina de Prevención de Lavado de Dinero de Eslovenia	12
3. UIF de tipo policial	14
4. Ejemplo de una UIF de tipo policial: Servicio Nacional de Inteligencia contra la Delincuencia (NCIS)	15
5. UIF de tipo judicial o asimilable a una fiscalía	16
6. Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera.....	18
7. Normas y pautas sobre las UIF en la Unión Europea	21
8. Las UIF en economías insulares en desarrollo muy pequeñas	31
9. Intercambio de información con otros organismos del mismo país	67
10. Solicitud de información a una UIF	69
11. FIU.NET	73

PREFACIO

La formulación de estrategias eficaces de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT) ha reunido últimamente varios aspectos distintos, pero vinculados, de los sistemas financieros y del Derecho penal. Las unidades de inteligencia financiera (UIF) son un componente importante de estas estrategias. Una UIF es una entidad nacional centralizada que se encarga de recibir, analizar y transmitir a las autoridades competentes información sobre operaciones sospechosas. La lucha contra los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo es crucial para la integridad de los sistemas financieros, pero para que tenga éxito es necesario que los métodos tradicionales de aplicación de la ley cuenten con el respaldo del sistema financiero mismo, en especial los principios de diligencia debida (identificación de clientes) y de notificación de transacciones sospechosas a una UIF. Las instituciones financieras manejan información crítica sobre transacciones que pueden ser utilizadas para ocultar planes delictivos. Aunque esta información está encuadrada dentro de regímenes de confidencialidad, tiene que estar a disposición de las fuerzas del orden para que estas puedan rastrear los canales que transportan fondos vinculados al delito.

Las primeras UIF aparecieron hace más de 10 años, y alrededor de 90 pertenecen hoy al Grupo Egmont, la asociación internacional informal que las agrupa. Muchos otros países tienen previsto establecerlas y numerosas autoridades nacionales están esforzándose por mejorar la eficacia de las que ya están en funcionamiento. Aun así, hasta hoy no se había contado con información general sobre las UIF, por lo cual la búsqueda de datos útiles al respecto requiere de un tiempo y un empeño considerables. Esa es la deficiencia que pretende corregir este manual.

El lector encontrará aquí una amplia diversidad de temas sobre las UIF, comenzando por los pasos más importantes para establecerlas y las distintas formas que pueden adoptar dentro de una estructura gubernamental. Las funciones centrales de las UIF (recibir informes sobre transacciones sospechosas, analizarlos y divulgar los resultados) aparecen aquí detalladas y acompañadas de ejemplos tomados de distintos países. También se pasa revista a algunas de las funciones complementarias más importantes asignadas a ciertas UIF, tal como vigilar el cumplimiento por parte de las instituciones notificadoras de sus obligaciones ALD/LFT. Por último, se describen las evaluaciones internacionales de las UIF realizadas en el contexto de las evaluaciones de regímenes ALD/LFT globales.

x PREFACIO

Más que ofrecer una descripción definitiva de lo que debería hacer una UIF, el manual pretende ofrecer al lector la mayor cantidad posible de ejemplos de la organización de las UIF que ya están en funcionamiento, a fin de que las autoridades y los legisladores tengan un amplio panorama de la experiencia internacional y puedan crear unidades de inteligencia financiera idóneas para sus respectivos países.

François Gianviti
Consejero Jurídico
FMI

Stefan Ingves
Director
Departamento de
Sistemas Monetarios
y Financieros
FMI

Cesare Calari
Vicepresidente
Sector Financiero
Banco Mundial

AGRADECIMIENTOS

Este manual es fruto de la cooperación entre el Departamento Jurídico y el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del Fondo Monetario Internacional y la División de Integridad de los Mercados Financieros del Banco Mundial. Fue redactado y corregido por Louis Forget, con la colaboración de Vida Šeme Hočevár, del Departamento Jurídico del FMI, bajo la dirección de Jean-François Thony, Consejero Jurídico Adjunto. Ha contado con aportes y comentarios de Maud Bökkerink y Ernesto López, del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI; Eric Robert, Nadim Kyriakos-Saad, Cheong-Ann Png, Peter Csonka y Ross S. Delston, del Departamento Jurídico del FMI; y Alain Damais y Bess Michael, del Banco Mundial. Nuestro agradecimiento a los miembros del Comité Egmont por su apoyo y su aliento, y en especial a William Baity, Presidente del Comité Egmont y Subdirector del FinCEN, por sus valiosos comentarios; a John Brewer, del FinCEN; y a Boudewijn Verhelst, Subdirector de la CTIF-CFI (la UIF belga).

1

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años ochenta se reconoce ampliamente y a escala internacional la necesidad de una estrategia moderna de lucha contra el lavado de dinero. Las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) pueden considerarse como el punto de partida de esta tendencia. El privar a los elementos delictivos del producto de su actividad ha adquirido cada vez más importancia como arma contra el narcotráfico y, en los últimos tiempos, contra todo delito grave. Los avances en este campo se están imponiendo en la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el financiamiento del terrorismo, así como en la protección de la integridad de los mercados financieros.

A medida que los países fueron elaborando estrategias contra el lavado de dinero y descubriendo que las fuerzas del orden tenían acceso limitado a la información financiera que necesitaban, se hizo evidente que la estrategia exigía la participación del sistema financiero en la lucha contra el blanqueo de capitales, pero sin alterar las condiciones necesarias para que pueda funcionar con eficiencia¹. Los países también llegaron a la conclusión de que si el sistema exigía a las instituciones financieras divulgar transacciones sospechosas, se necesitaba una oficina o un organismo central encargado de evaluar y procesar los datos divulgados².

Las unidades de inteligencia financiera (UIF) comenzaron a aparecer aisladamente a principios de los años noventa, como consecuencia de la necesidad de un organismo central que recibiera, analizara y divulgara información financiera provechosa para combatir el lavado de dinero. Las UIF se multiplicaron en el curso de los 10 años siguientes, a tal punto que el Grupo Egmont, la asociación internacional que las congrega informalmente, tenía 94 miembros en 2004. En 2003, el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) adoptó un conjunto revisado de recomendaciones contra el lavado de dinero que incluían por primera vez pautas explícitas sobre la creación y el funcionamiento de las UIF³. En los

¹William C. Gilmore, 1999, *Dirty Money: The Evolution Of Money-Laundering Counter-Measures*, segunda edición. (Estrasburgo: Council of Europe Press), página 103.

²Grupo Egmont, 1995, *The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering* (Bruselas), página 1.

³Las UIF forman parte de la metodología de evaluación de la estrategia ALD/LFT desde 2001.

2 INTRODUCCIÓN

últimos años, conscientes de la importancia de las UIF en el marco de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, junto con varios de sus países miembros, han proporcionado asistencia técnica a distintos países para el establecimiento y afianzamiento de tales unidades.

Las UIF que conforman el Grupo Egmont cumplen con las mismas funciones básicas de recibir, analizar y difundir información financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo⁴, pero las llevan a cabo de muchas maneras diferentes. Las autoridades que pretenden crear una UIF o reforzar la eficacia de las existentes tienen que tomar una serie de decisiones respecto a la forma en que se constituirán y funcionarán. Asimismo, los proveedores de asistencia técnica relativa a las UIF necesitan acceso a una amplia gama de información sobre los distintos aspectos de las UIF. Conviene entonces que los funcionarios de las UIF, las autoridades de los países y los proveedores de asistencia técnica tengan un panorama general del abanico de experiencias acumuladas por los países y las UIF.

Por otro lado, las UIF se enfrentan en la actualidad a una serie de dificultades especiales. El ámbito de sus responsabilidades se está ampliando a fin de que comprenda el financiamiento del terrorismo, además del lavado de dinero y los correspondientes delitos determinantes. La información financiera relativa al financiamiento del terrorismo difiere en muchos aspectos de la información financiera sobre otros delitos, y plantea por lo tanto cuestiones referentes a los métodos de análisis de la información y a la formación del personal de las UIF. La gama de organismos notificadores también se está expandiendo a fin de abarcar las profesiones no financieras, como los casinos, los proveedores de servicios a empresas y las profesiones jurídica y contable. Por este motivo, el carácter de los informes se ha tornado más variado, planteándose una vez más cuestiones relacionadas con los métodos de análisis y la formación del personal.

El presente documento tiene por objeto responder a las necesidades de información sobre las UIF. Entre los datos que se proporcionan constan, según corresponda, referencias a las normas pertinentes del GAFI. No obstante, cabe subrayar que este manual no es un instrumento de evaluación de las UIF ni un compendio de las evaluaciones de las UIF realizadas hasta la fecha. No se realiza ninguna exposición sistemática de las normas utilizadas para evaluar las estrategias ALD/LFT con respecto a las UIF. A fin de cerciorarse de que los mecanismos creados para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, incluidas las UIF, se ajusten a las normas

⁴Grupo Egmont, 2001, *Declaración de Propósito del Grupo Egmont de Unidades de Información Financiera* (La Haya), 13 de junio.

internacionales, las autoridades deben consultar las 40 recomendaciones y la metodología adoptada por el GAFI y otros organismos que realizan evaluaciones ALD/LFT. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones ofrecen asistencia técnica para el establecimiento y afianzamiento de las UIF.

El Grupo Egmont de UIF, al que se hace referencia a lo largo del documento, se creó en 1995 con el fin de incentivar y facilitar el intercambio de inteligencia financiera entre países⁵. Se trata, más concretamente, de una organización informal que ofrece a las UIF un foro para que afiancen el respaldo a sus respectivos programas nacionales contra el lavado de dinero. El respaldo consiste, entre otras cosas, en la ampliación y sistematización del intercambio de datos de inteligencia financiera, el perfeccionamiento de los conocimientos especializados, la capacitación de los funcionarios y el fomento de una mejor comunicación entre las UIF mediante el uso de la tecnología⁶. (Véanse más detalles en el recuadro 6.)

El documento está organizado de la siguiente manera. En el capítulo 2 se analizan cuestiones relacionadas con el establecimiento de una UIF, con una descripción de los tipos de UIF. El capítulo 3 trata de las funciones básicas de las UIF: recepción y análisis de informes sobre transacciones sospechosas y de otra índole, y divulgación de la inteligencia financiera a las autoridades correspondientes. En el capítulo 4 se examinan otras funciones que realizan ciertas UIF. En el capítulo 5 se estudia el fortalecimiento de la eficacia de las UIF. En el capítulo 6 se aborda el proceso de evaluación internacional de las UIF, y en el 7 se presentan algunas conclusiones.

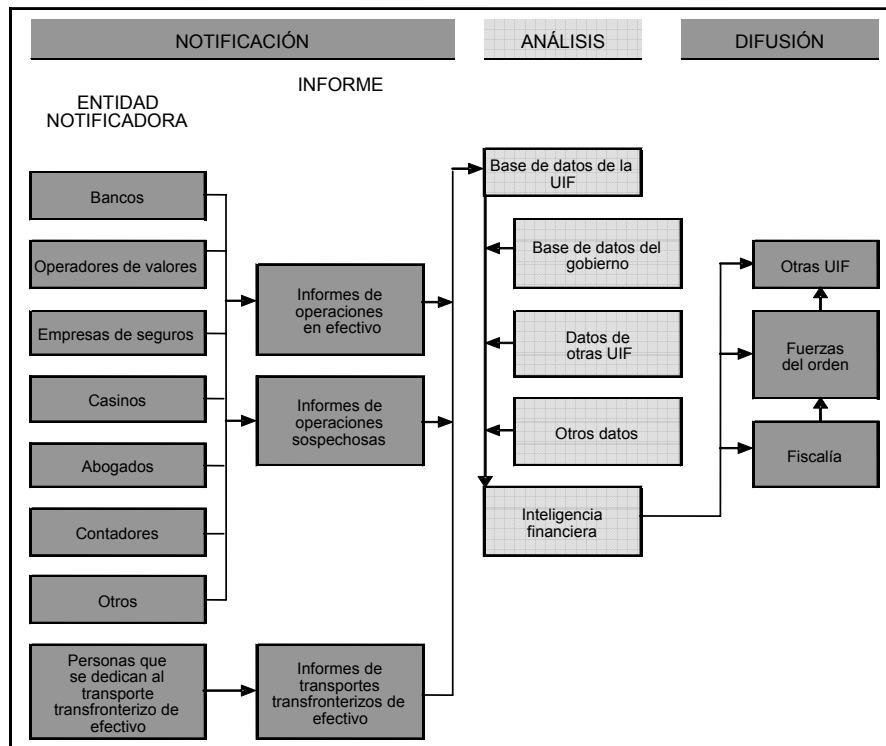
⁵Grupo Egmont, 2003, presentación audiovisual.

⁶Grupo Egmont (sin fecha), *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*, página 3.

ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

Una UIF es, básicamente, un organismo que se encarga de reunir los informes sobre operaciones sospechosas que proporcionan las instituciones financieras y otras personas y entidades, analizarlos y difundir los resultados entre los organismos policiales internos y las UIF de otros países con el fin de combatir el lavado de dinero (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Flujo de información en una UIF típica



Fuente: Adaptado del informe anual de 2001 (apéndice III) de FINTRAC (Canadá).

La creación de una UIF es una medida importante de la lucha contra los delitos financieros. Por ello, debe basarse en consideraciones de política penal propias de cada país, y las características fundamentales de la UIF deben ser compatibles con el marco de supervisión, los sistemas jurídico y

administrativo y las capacidades técnicas y financieras del país. A continuación se describe el proceso de creación de una UIF, el cual debe ceñirse a las normas y pautas internacionales que se analizan en la sección titulada “Consideraciones de índole internacional”. Como organismo público, la UIF debe gozar de la autonomía necesaria para desempeñar sus funciones y responsabilizarse de sus resultados. Este tema se analiza en la sección titulada “Autonomía y responsabilidad institucionales”. En la siguiente sección se abordan los aspectos organizativos y de personal.

Proceso de establecimiento de una UIF

La creación de una UIF es una señal de que las autoridades de un país están resueltas a reforzar la importancia que le asignan a la lucha contra los delitos financieros y de otra índole en su territorio, así como a la cooperación con otros países en esta materia. Una UIF eficaz puede contribuir de manera importante a la lucha contra tales delitos a escala nacional e internacional.

Si bien es posible que el establecimiento de una UIF obedezca a la necesidad de las autoridades de responder a llamamientos de la comunidad internacional, las decisiones relativas a las funciones y la forma de operación de la misma tienen que basarse en los objetivos de política, los recursos y las prioridades del país en cuanto a la lucha contra la delincuencia. Por otra parte, es necesario compatibilizar las responsabilidades de la UIF con las de los organismos nacionales existentes que participan en la lucha contra los delitos financieros, entre ellos los organismos policiales, supervisores y normativos.

El establecimiento de una UIF también implica disponer de recursos presupuestarios. Una buena administración pública exige definir los objetivos que se persiguen con su creación y dotarla de los medios para lograrlos, ya que tendrá la obligación de rendir cuentas. Hay que tener cuidado de que las responsabilidades de la UIF no rebasen su capacidad para cumplirlas en relación con los recursos previstos. En algunos casos, es posible que otros organismos cuenten con los recursos y la experiencia para desempeñar ciertas funciones mejor que la UIF, por ejemplo la supervisión del cumplimiento de los requisitos ALD/LFT. La superposición de funciones debe evitarse al máximo, pero si esto no es posible, convendría establecer mecanismos de coordinación para reducir a un mínimo los conflictos y elevar al máximo la cooperación entre los organismos participantes.

De lo anterior se desprende que tanto el establecimiento de una UIF como la definición de sus funciones y recursos deben basarse en un análisis de la situación del país en lo que se refiere a lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y delitos graves en general. Al respecto, cabe señalar que una de las funciones críticas de la UIF es el intercambio de información con sus homólogos. Además de los aportes que pueden esperarse de ella en la lucha contra la

6 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

delincuencia en el país, a la UIF se le pedirá que atienda las solicitudes de información que presenten otras unidades.

También se deben tener en cuenta las características generales del sistema jurídico del país, así como las ventajas y desventajas que ofrecen los organismos públicos que podrían albergar a la UIF. Como se expone a continuación, el lugar que la UIF ocupe en la estructura gubernamental tiene que ajustarse a las características específicas de los sistemas jurídico y administrativo del país. De igual forma, hay que evaluar las ventajas y desventajas relativas de los organismos en los que es posible ubicar la UIF, ya que quizá no sea prudente incorporarla en una administración que no goce de la confianza de los que se encuentran bajo su autoridad. La creación de una UIF a menudo plantea desafíos considerables para los países. En las pequeñas economías insulares, estos desafíos pueden resultar enormes (véase el recuadro 8).

Decisiones fundamentales

El éxito de una UIF depende de que cuente con respaldo político, el cual es necesario para garantizar no solo que se adopte la ley que dispone su creación, sino también que la UIF reciba recursos presupuestarios suficientes para lograr su cometido.

Un análisis de la problemática que los delitos financieros plantean al país y de la contribución de la UIF al logro de los objetivos en materia de política penal servirá para esbozar el perfil, el tipo y las funciones de la UIF. Estos son algunos de los elementos esenciales de tal reseña:

- Los objetivos básicos de la UIF.
- La autoridad y las funciones necesarias para alcanzar sus objetivos.
- Todas las funciones que se le pedirá desempeñar además de las funciones básicas (por ejemplo, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de notificación y de otro tipo de las entidades notificadoras, y el congelamiento de operaciones).
- Los medios para garantizar la autonomía operativa y la rendición de cuentas de la UIF.
- Los requisitos básicos para la notificación de operaciones: nombre de la entidad notificadora y asunto que se notifica (por ejemplo, operaciones sospechosas, operaciones en efectivo o transporte transfronterizo de efectivo).
- El tamaño general de la UIF (después de su puesta en marcha) en términos de presupuesto o personal, en relación con el flujo previsto de información entrante y saliente y cualquier otra responsabilidad.
- La función de la UIF en relación con otros organismos nacionales y gubernamentales y las entidades homólogas, incluido el intercambio de información.

- El lugar que ocupa la UIF dentro de la administración, su autonomía y responsabilidad y los medios que le permiten funcionar.

Una vez decididas estas cuestiones clave, se puede conformar un grupo ejecutivo que se encargue de poner en marcha el proceso de creación de la UIF y dar inicio a la redacción del proyecto de ley respectivo, incorporando en él las decisiones relativas a los asuntos antes mencionados.

Consultas con el sector privado

En muchos países ha resultado útil examinar la propuesta de creación de la UIF y el proyecto de ley respectivo con los representantes de los segmentos del sector privado a los que afectará más directamente la adopción del nuevo régimen ALD/LFT. La mayor parte de la información que se proporcionará a la UIF provendrá del sector privado y será sobre todo de carácter financiero. Las consultas con los representantes de los sectores interesados de manera más directa, antes de someter el proyecto de ley al parlamento, ofrecen varias ventajas.

En primer lugar, las consultas con el sector privado le brindan al gobierno la oportunidad de generar confianza en el organismo propuesto entre las instituciones que deberán enviarle informes de operaciones sospechosas y de otro tipo. En segundo lugar, facilitan la asimilación de las nuevas obligaciones que se impondrán al sector financiero y a otros y, por ende, facilitan los debates en el parlamento. En tercer lugar, pueden ayudar a los planificadores, y más adelante a la propia UIF, a establecer requisitos para el informe de transacciones cuyo cumplimiento por parte de las entidades notificadoras sea factible. Por último, las consultas sirven para poner a las entidades notificadoras al tanto de sus obligaciones futuras y de la necesidad de que formulen los programas necesarios para cumplirlas.

Las consultas preliminares con el sector privado también dan a las autoridades la oportunidad de subrayar las ventajas del nuevo sistema para las instituciones financieras y de otro tipo que deberán empezar a presentar informes sobre operaciones a la UIF. La adopción de un marco ALD/LFT puede reducir los riesgos de que las instituciones del sector se vean implicadas en casos de fraude, lavado de dinero y otros delitos financieros. Además, cabe destacar el hecho de que el marco se basará en normas internacionales fundadas en prácticas que también son de carácter internacional y que protegerán el entorno financiero y económico del país.

Financiamiento de una UIF

Para lograr sus objetivos, una UIF necesita recursos proporcionales a su tamaño y a la cantidad de información que prevé recibir, procesar y difundir⁷. Esto, a su vez, depende del tamaño y la variedad de las entidades financieras y no financieras que presentarán informes a la UIF, así como del alcance de la obligación de notificación. A fin de determinar los recursos que necesita la UIF, también hay que tener en cuenta otras responsabilidades que podrían asignársele. Si la UIF pertenece a un ministerio u organismo público, es posible que sus costos de funcionamiento se reduzcan en parte (por ejemplo, si los correspondientes a la gestión de recursos humanos y el mantenimiento de instalaciones se centralizan o comparten con otras dependencias del mismo ministerio u organismo). No obstante, es posible que algunos costos específicos de la UIF sean elevados —por ejemplo, los relacionados con la capacitación especial del personal o con las instalaciones de computación sofisticadas— y estos costos deben preverse en la elaboración del presupuesto.

La mayoría de las UIF se financian directamente mediante el presupuesto público. Por ejemplo, casi todas las UIF de tipo administrativo⁸ que forman parte de un ministerio de Hacienda tienen su propio presupuesto dentro del presupuesto de esa cartera (es el caso de la KoFIU de Corea, la OMLP de Eslovenia, la FinCEN de Estados Unidos y el SICCFIN de Mónaco). Las UIF con carácter de organismo policial por lo general son financiadas por la policía, el ministerio del Interior o la fiscalía (por ejemplo, la RA de Estonia, la FCU de Jersey y la ORFK de Hungría)⁹. (Véanse los nombres completos de las UIF en el apéndice III.)

Algunas UIF son cofinanciadas por diferentes autoridades o ministerios. Por ejemplo, las MOT de los Países Bajos y de las Antillas Neerlandesas reciben financiamiento en virtud de un acuerdo entre los ministerios de Hacienda y de Justicia de los Países Bajos. Unas pocas UIF reciben financiamiento total o parcial del banco central o del organismo nacional de supervisión del sector financiero (por ejemplo, la UIF de Bolivia, el SEPBLAC de España y la UNIF de Venezuela). Algunas no dependen del presupuesto de ningún otro organismo, sino que se ubican directamente dentro del gobierno y se financian como una

⁷Las Recomendaciones del GAFI de 2003 establecen la siguiente norma: “Los países deberían proporcionar a sus organismos competentes involucrados en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Los países deberían contar con procesos que aseguren que el personal de esos organismos sean personas de gran integridad” (Recomendación 30).

⁸Véase un análisis de los distintos tipos de UIF en la sección siguiente.

⁹En Bulgaria, del monto anual de las multas impuestas en virtud de las leyes ALD, 25% se restituye a la UIF para pagar sueldos y 30% para inversiones de capital destinadas a mejorar el equipo, la capacitación y la participación en actividades internacionales (ley sobre medidas contra el lavado de dinero, artículo 17a, párrafos (2) y (3)).

unidad presupuestaria separada (por ejemplo, la UIAF de Colombia, la UAF de Panamá y la ONPCSB de Rumania).

En todos los países, las instituciones y los profesionales notificadores tienen que absorber sus propios costos de aplicación de las leyes ALD/LFT, incluidos los correspondientes a la instrumentación de sistemas para detectar y denunciar operaciones sospechosas y de otro tipo. En los países en que el presupuesto de la UIF proviene del organismo de supervisión del sector financiero, el financiamiento puede obtenerse de forma indirecta a partir de contribuciones, gravámenes y multas impuestas a las instituciones supervisadas. En Bélgica, las instituciones notificadoras hacen aportes directos para financiar el funcionamiento de la UIF. Los gastos operativos de la UIF belga no se cubren con fondos del presupuesto federal¹⁰. Cada año, los ministerios de Hacienda y Justicia fijan de común acuerdo un umbral presupuestario¹¹. El grueso de las contribuciones proviene de instituciones de crédito, empresas de seguros y agentes de bolsa, y una pequeña parte del banco central, el servicio postal y otras entidades y profesionales notificadores¹². La ventaja principal de este sistema es que protege a la UIF de las influencias políticas en la elaboración de su presupuesto y la hace más independiente. Cabe señalar que ningún otro país ha adoptado este sistema. Quizá la idea de financiar las operaciones de un organismo público con fondos recaudados directamente de entidades del sector privado sujetas a su jurisdicción no es compatible con el régimen de las finanzas públicas de la mayoría de los países; o bien, este sistema no garantiza necesariamente que con el tiempo la UIF recibirá recursos suficientes.

Tipos de UIF

A lo largo de los años, los países han creado UIF con el propósito general de combatir el blanqueo de dinero, asignándoles en la mayoría de los casos las tres

¹⁰*Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, artículo 11, párrafo 7, y decreto real del 11 de junio de 1993 sobre la composición, la organización, el funcionamiento y la independencia de la Unidad de Procesamiento de Información Financiera, con las enmiendas de los decretos reales del 30 de mayo de 1994, 23 de febrero de 1995 y 4 de febrero de 1999, capítulo X [Bélgica].

¹¹Decreto real del 11 de junio de 1993 sobre la composición, la organización, el funcionamiento y la independencia de la Unidad de Procesamiento de Información Financiera, con las enmiendas de los decretos reales del 30 de mayo de 1994, 23 de febrero de 1995 y 4 de febrero de 1999, artículo 12, párrafo 1 [Bélgica].

¹²En el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2003, de un presupuesto de operaciones de €2.360.000 aproximadamente, los aportes de instituciones de crédito, empresas de seguros y agentes de bolsa representaron alrededor del 72% del total; los de otras entidades y profesionales notificadores, junto con el banco central y el servicio postal, un 27% (véase C.T.I.F., *10e Rapport d'Activités, 2002–2003*, página 150).

10 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

funciones básicas que se enuncian en la definición aceptada de UIF. Sin embargo, los mecanismos administrativos que permiten desempeñar tales funciones varían mucho de un país a otro. Estas variaciones se deben a que en cada país las circunstancias son distintas, y a que cuando las unidades empezaron a aparecer a principios de los años noventa, no existía un modelo internacionalmente aceptado para sus funciones. Por ejemplo, en algunos países se hizo hincapié en la función de la UIF como un instrumento más para que las fuerzas del orden combatieran el lavado de dinero y los delitos conexos, y la UIF se estableció como una dependencia de un órgano de investigación o fiscalización. En otros países, la UIF se estableció al margen de estos organismos por la necesidad de contar con una “zona neutral” entre las instituciones financieras y la policía.

La gran variedad de UIF puede resumirse en cuatro tipos generales de organismos: administrativo, policial, judicial o fiscalizador y “mixto” o “híbrido”¹³. Hay que subrayar que esta tipología es arbitraria en cierta medida, y que existen otras formas de clasificación. No obstante, las categorías demuestran la gran variedad de mecanismos administrativos en virtud de los cuales se establecen las UIF. Las listas no son exhaustivas, pero en los recuadros 1, 3 y 5 se resumen las ventajas y desventajas de cada tipo de unidad. En los recuadros 2 y 4 respectivamente se presentan, a modo de ejemplo, las características principales de una UIF de tipo administrativo (OMLP de Eslovenia) y de otra de tipo policial (Servicio Nacional de Inteligencia contra la Delincuencia (NCIS, por sus siglas en inglés) del Reino Unido).

UIF de tipo administrativo

Las UIF de este tipo suelen formar parte de la estructura o el ámbito de supervisión de una administración u organismo distinto de las autoridades judiciales o policiales. A veces constituyen un organismo separado, sustancialmente sujeto a la supervisión de un ministerio o una administración (UIF “autónoma”) o al margen de ella (UIF “independiente”). En este caso, la intención principal es establecer una “zona neutral” entre el sector financiero (y, más en general, las entidades y los profesionales sujetos a la obligación de notificación) y las fuerzas del orden a cargo de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos financieros. A menudo, las instituciones financieras que detectan una transacción o una relación problemática no tienen

¹³Véanse los aspectos generales de la “tipología” de las UIF en J. F. Thony, 1996, “Processing Financial Information in Money Laundering Matters, The Financial Intelligence Units”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Bruselas, páginas 257–82; B. Verhelst, 2002, *The Financial Intelligence Units in the International Context*, disponible a través del Grupo Egmont; y P. A. Schott, 2003, *Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo* (Washington: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), capítulo VII.

pruebas contundentes de que se trate de un delito, o de que el cliente en cuestión forme parte de una operación u organización delictiva. Por tal motivo, se resistirán a comunicar el asunto directamente a un organismo encargado de la aplicación de la ley, por temor a que se trate de una interpretación errónea de los hechos. La función

Recuadro 1. UIF de tipo administrativo

Ventajas

- La UIF sirve de enlace entre el sector financiero y otros sectores sujetos a la obligación de notificación, por una parte, y las autoridades encargadas de aplicar la ley, por la otra. Con ello se evita la creación de vínculos institucionales directos entre las UIF y las autoridades policiales y pone a éstas al tanto de las divulgaciones.
- Las instituciones financieras revelan con mayor confianza la información si saben que la divulgación se limitará a casos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y que se basará más en el análisis propio de la UIF que en la limitada información de que dispone la institución notificadora.
- La UIF actúa como un interlocutor “neutral”, técnico y especializado, para las partes notificadoras.
- Si la UIF es una dependencia de un organismo regulador, es el interlocutor natural de las instituciones financieras.
- Facilita el intercambio de información con todos los tipos de UIF.

Desventajas

- Puesto que la UIF no forma parte de la autoridad policial, es posible que se retrase la aplicación de medidas coercitivas, tales como el congelamiento de una operación sospechosa o la detención de un sospechoso a partir de divulgaciones financieras.
- La UIF por lo general no goza de todas las facultades jurídicas que los organismos policiales y las autoridades judiciales tienen para obtener pruebas.
- La UIF de tipo administrativo está más sujeta a la supervisión directa de las autoridades políticas (a menos que sea verdaderamente independiente).

Entre los países que tienen UIF de tipo administrativo se cuentan Andorra, Antillas Neerlandesas, Aruba, Australia, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Corea, Croacia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Liechtenstein, Malta, Mónaco, Países Bajos, Panamá, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Ucrania y Venezuela.

de la UIF consiste en corroborar con hechos la sospecha y, solo entonces, remitir el asunto a las autoridades encargadas de las investigaciones y los procesos penales.

El lugar que la UIF ocupa efectivamente en la administración varía. En la mayoría de los casos se la ubica como una dependencia del ministerio de Hacienda, el banco central o un organismo regulador. Unas cuantas se han establecido como estructuras separadas, independientes de los ministerios (por ejemplo, la CTIF/CFI de Bélgica). En la mayoría de los casos, la decisión de establecer la UIF fuera del sistema de aplicación de la ley significa que no tendrá

facultades de investigación y fiscalización, sino únicamente de recepción, análisis

Recuadro 2. Ejemplo de una UIF de tipo administrativo: Oficina de Prevención de Lavado de Dinero de Eslovenia (OMLP, por sus siglas en inglés)

<p><i>Estructura</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Está totalmente integrada como una dependencia del ministerio de Hacienda.• El director es nombrado por el ejecutivo.• Rinde cuentas al ministerio de Hacienda y al ejecutivo.• Su estructura comprende seis servicios y una dirección: servicio de prevención y supervisión (tres empleados), sección de operaciones sospechosas (cuatro empleados y un auxiliar administrativo), servicio de análisis (un empleado), servicio de tecnología de la información (dos empleados), servicio de cooperación internacional (un empleado), dirección (dos empleados) y oficina principal (un empleado y un auxiliar administrativo).
<p><i>Presupuesto de 2003</i></p> <p>Aproximadamente US\$670.000, de los cuales más del 80% se destina a la remuneración del personal.</p>
<p><i>Funcionarios</i></p> <p>Un director, dos funcionarios administrativos (uno con estudios universitarios y uno con estudios de posgrado) y 14 profesionales con licenciaturas en leyes, ciencias de la computación o economía, como mínimo.</p>
<p><i>Funciones y facultades</i></p> <p>En materia de políticas</p> <ul style="list-style-type: none">• Está representada en el comité gubernamental nacional responsable de combatir el financiamiento del terrorismo, en el consejo de seguridad nacional y en diversos grupos de trabajo (por ejemplo, los que se dedican a estudiar las enmiendas al código de procedimientos penales y al código penal, la corrupción, los delitos económicos y la estrategia nacional de lucha contra la delincuencia).• Propone a los organismos competentes cambios y enmiendas a las reglamentaciones para la prevención y detección del blanqueo de capitales. <p>Funciones operativas</p> <ul style="list-style-type: none">• Centralizar y analizar los siguientes informes obligatorios:<ul style="list-style-type: none">○ Informes sobre transacciones en efectivo por montos aproximados superiores a US\$25.000 (31.217 recibidos en 2003).○ Informes de autoridades aduaneras sobre transferencias de efectivo o valores por montos superiores a US\$25.000 (2.423

14 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

<p>revisados en 2003).</p> <ul style="list-style-type: none">○ Informes sobre operaciones sospechosas (79 recibidos en 2003: 72 de instituciones notificadoras y el resto de otras UIF y otras autoridades públicas).● Analizar y difundir entre las autoridades competentes (policía y fiscalía) informes (documentados) sobre blanqueo de dinero.● Proporcionar información (no documentada) a las autoridades competentes cuando hay razones para sospechar que se ha cometido un delito penal grave (sancionado por la ley con cinco o más años de prisión) o un delito penal de corrupción.● Capacitar a empleados de las instituciones notificadoras.● Mantener una base de datos centralizada de toda la información relativa al blanqueo de activos en la República de Eslovenia.● Participar en la elaboración de indicadores para el reconocimiento de operaciones sospechosas.● Capacitar a oficiales y supervisores de las fuerzas del orden.● Publicar datos estadísticos referentes al lavado de dinero e informar al público sobre el tema. <p>Otras facultades jurídicas</p> <ul style="list-style-type: none">● Congelar operaciones (hasta por 72 horas).● Expedir instrucciones obligatorias (cuando las condiciones justifiquen el congelamiento).● Si hay sospechas de lavado de dinero, solicitar a las entidades notificadoras que presenten información adicional o nueva.● Pedir a las autoridades estatales o instituciones con autoridad pública cualquier otra información sobre operaciones y personas jurídicas o físicas, u obtenerla directamente.● Desempeñar las funciones de autoridad central designada de conformidad con el Convenio No. 141 del Consejo de Europa sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito. <p>Internet: http://www.sigov.si/mf/angl/uppd</p>

y difusión de los informes de operaciones sospechosas y de otro tipo. Asimismo, la autoridad de la UIF para divulgar el contenido de los informes sobre operaciones suele definirse de manera estricta, a fin de preservar el carácter confidencial de la información que recibe¹⁴. Las UIF de tipo administrativo pueden o no estar encargadas de establecer normas ALD/LFT o de supervisar que las instituciones notificadoras cumplan las leyes y reglamentaciones ALD/LFT.

¹⁴A estas UIF en ocasiones se las denomina “cerradas”.

Al utilizar una autoridad administrativa como “zona neutral” entre las instituciones financieras y los sectores encargados de la aplicación de la ley, las autoridades pueden conseguir más fácilmente la cooperación de las instituciones notificadoras, que por lo general están conscientes de lo

Recuadro 3. UIF de tipo policial

Ventajas

- Aprovecha la infraestructura existente, lo cual evita la necesidad de crear un organismo totalmente nuevo.
- La información financiera divulgada puede aprovecharse al máximo para la aplicación de la ley.
- Respuesta más rápida de las fuerzas del orden ante indicios de lavado de dinero y otros delitos graves.
- Posibilidad de intercambiar información por intermedio del amplio sistema de redes de intercambio de información delictiva (por ejemplo, Interpol).
- Acceso fácil a la inteligencia sobre delitos y al sector de inteligencia en general.

Desventajas

- Tendencia a concentrarse más en las investigaciones que en las medidas preventivas.
- Los órganos policiales no son un interlocutor natural de las instituciones financieras; es preciso generar confianza mutua, lo cual puede llevar cierto tiempo, y puede ser que dichos órganos no tengan los conocimientos financieros necesarios para entablar ese diálogo.
- La UIF por lo general no recibe datos sobre operaciones en moneda que rebasan cierto monto.
- El acceso a los datos de las organizaciones financieras (distintos de la notificación de operaciones) por lo general exige que se inicie una investigación formal.
- Es posible que las instituciones notificadoras se resistan a divulgar información a un órgano policial si saben que podría utilizarse en la investigación de cualquier delito (no solo lavado de dinero y financiamiento del terrorismo).
- Puede ser que las instituciones notificadoras se resistan a dar información a los órganos policiales sobre operaciones que no pasan de ser “sospechosas”.

Los ejemplos incluyen las UIF de Alemania, Austria, Eslovaquia, Estonia, Guernsey, Hungría, Irlanda, Islandia, Jersey, el Reino Unido y Suecia.

desventajoso que resulta ante sus clientes tener vínculos institucionalizados directos con los organismos policiales. El sector bancario suele preferir a las UIF de tipo administrativo, y es posible que también resulten atractivas para

16 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

otras instituciones y profesionales que han sido incluidos en la lista de entidades notificadoras por las mismas razones.

UIF de tipo policial

En algunos países, el hincapié que se hace en las tareas de la UIF relacionadas con la aplicación de la ley llevaron a la creación de la UIF como un organismo policial, puesto que era la forma más fácil de establecer un órgano con las potestades

Recuadro 4. Ejemplo de una UIF de tipo policial: Servicio Nacional de Inteligencia contra la Delincuencia (NCIS)

<p><i>Estructura</i></p> <ul style="list-style-type: none">• El NCIS es un organismo público no departamental que pertenece a la NCIS Service Authority.• La NCIS Service Authority le rinde cuentas al ministro del Interior.• El director del NCIS es nombrado por la NCIS Service Authority, a la cual rinde cuentas.• Dentro del NCIS, la División de Inteligencia Financiera desempeña las funciones de la UIF.• La División de Inteligencia Financiera tiene tres componentes: un centro de gestión de datos, una oficina de enlace y una unidad de generación de inteligencia.
<p><i>Presupuesto y personal (2004, solo de la División de Inteligencia Financiera)</i></p> <p>Alrededor de £4 millones, de los cuales más del 88% se destina a la remuneración del personal (120 empleados).</p>
<p><i>Funciones y facultades</i></p> <p>Funciones operativas</p> <ul style="list-style-type: none">• Centralizar y analizar las denuncias de actividades sospechosas (en 2003 se recibieron unas 100.000, de las cuales el 95% provino de instituciones notificadoras y el resto de unidades nacionales de inteligencia e investigación financiera y de UIF extranjeras).• Autorizar la realización de operaciones sospechosas notificadas conforme a la ley sobre productos de actividades delictivas (Proceeds of Crime Act 2002) (la autorización puede retenerse hasta siete días).• Analizar y difundir informes y declaraciones de testigos (documentados) sobre lavado de dinero en el curso de enjuiciamientos y atendiendo pedidos.• Mantener una base de datos centralizada sobre el lavado de dinero en el Reino Unido.• Participar en la elaboración de indicadores para el reconocimiento de operaciones sospechosas.• Capacitar a oficiales y supervisores de los órganos policiales.• Publicar datos estadísticos sobre el lavado de dinero e informar al

público sobre este delito y otras amenazas.

Otras facultades jurídicas

- Solicitar a las entidades notificadoras que presenten información adicional o nueva si hay sospechas de lavado de dinero.
- Solicitar a las autoridades estatales o a las instituciones con autorización pública, u obtener directamente de ellas, cualquier otra información sobre operaciones o sobre personas jurídicas o físicas.

Internet: <http://www.sigov.si/mf/angl/uppd>

Recuadro 5. UIF de tipo judicial o asimilable a una fiscalía

Ventajas

- Suele gozar de más independencia de interferencias políticas.
- La información divulgada pasa directamente al organismo autorizado para investigar o enjuiciar.
- Permite que se ejerciten de inmediato las facultades judiciales (por ejemplo, incautación de fondos, congelamiento de cuentas, interrogatorios, detenciones, registros).

Desventajas

- En general se repiten las cinco primeras desventajas que se enumeran con respecto a las UIF de tipo policial en el recuadro 3.
- Puede haber dificultades en el intercambio de información con las UIF asimilables a una fiscalía o no judiciales.

Ejemplos: Las UIF de Chipre y Luxemburgo.

adecuadas para hacer cumplir la ley sin tener que diseñar una entidad y un marco jurídico y administrativo totalmente nuevos.

En este esquema, desde el punto de vista operativo, la UIF tendrá una relación más estrecha con otras entidades encargadas de la aplicación de la ley —por ejemplo, la unidad de delitos financieros— que podrán aprovechar los conocimientos y las fuentes de información de la UIF. A cambio, la información que reciba la UIF se pondrá más al alcance de esas otras entidades y su utilidad se potenciará, ya que podrá ser utilizada en cualquier investigación. Por otra parte, el intercambio de información puede agilizarse usando las redes nacionales e internacionales existentes para el intercambio de información sobre delitos.

Además, la UIF de este tipo normalmente tendrá facultades para tomar las mismas medidas que el órgano encargado de aplicar la ley (sin necesidad de una autoridad legislativa específica), tales como el congelamiento de operaciones y la incautación de activos (con el mismo grado de supervisión judicial pertinente a otras facultades de aplicación de la ley en

18 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

el país en cuestión). Esto probablemente facilitará el ejercicio oportuno de dichas facultades.

UIF de tipo judicial o asimilable a una fiscalía

Las UIF de este tipo se establecen dentro del poder judicial del Estado, con mayor frecuencia bajo la jurisdicción de la fiscalía. Existen en países que tienen el sistema de Derecho romano, en los que los fiscales forman parte del sistema judicial y tienen autoridad sobre los organismos de investigación, lo cual les permite dirigir y supervisar las investigaciones penales.

Las denuncias de actividades sospechosas por lo general las recibe la oficina de la fiscalía, la cual puede abrir una investigación si las primeras pesquisas que se efectúan con su supervisión confirman la sospecha. Acto seguido, pueden ejercitarse las potestades judiciales (por ejemplo, incautación de fondos, congelamiento de cuentas, interrogatorios, detención de sospechosos y registros). Las UIF judiciales y asimilables a una fiscalía pueden funcionar bien en países en que las leyes de secreto bancario son tan estrictas que se necesita un vínculo directo con las autoridades judiciales o con la fiscalía para garantizar la cooperación de las instituciones financieras. Cabe señalar que la decisión de crear una UIF como dependencia de la fiscalía no excluye la posibilidad de establecer un servicio policial con la responsabilidad especial de realizar investigaciones financieras. Además, en muchos países la independencia del poder judicial inspira confianza entre los círculos financieros.

La ventaja principal de este tipo de sistema es que la información proporcionada pasa directamente del sector financiero a un organismo del poder judicial para fines de análisis y procesamiento.

UIF “híbrida”

Esta última categoría abarca UIF que funcionan conforme a diferentes combinaciones de los mecanismos antes descritos, para aprovechar al mismo tiempo las ventajas de todos los sistemas. Algunas combinan las características de las UIF de tipo administrativo y policial, mientras que otras conjugan las facultades de la dirección de aduanas con las de la policía. En algunos países, esto es resultado de la unión de dos organismos que ya se dedicaban a luchar contra el blanqueo de capitales. Cabe hacer notar que en algunas UIF consideradas de tipo administrativo, empleados de diversos organismos reguladores y policiales trabajan en la UIF y ejercen simultáneamente las facultades del organismo del que provienen. Entre los países que han establecido UIF “híbridas” están Dinamarca, Guernsey, Jersey y Noruega.

Consideraciones de índole internacional

Si bien la comunidad internacional se apresuró a establecer normas para combatir el lavado de dinero en general, sobre todo a partir de la labor iniciada por el GAFI en 1989, el reconocimiento formal de la UIF como un elemento crucial de la estrategia de lucha contra el lavado de dinero es más reciente. En las Recomendaciones del GAFI de 1990 se menciona la necesidad de que las instituciones financieras denuncien las transacciones sospechosas a las “autoridades competentes”, que podían ser cualquier organismo gubernamental que se designara porque dichas autoridades no estaban definidas. No fue sino hasta la emisión de las Recomendaciones del GAFI de

20 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

2003 cuando se reconoció la necesidad de una UIF en el sentido definido por el Grupo Egmont.

Recuadro 6. Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera

En 1995, un grupo de UIF reunido en el palacio Egmont-Arenberg en Bruselas consideró las ventajas inherentes de la creación de una red de UIF y decidió establecer un grupo informal para estimular la cooperación internacional. Estas UIF, ahora conocidas como el Grupo Egmont, se reúnen regularmente para definir formas de cooperación, sobre todo en lo que respecta al intercambio de información y conocimientos especializados y a la capacitación.

El Grupo Egmont ha establecido un proceso formal que los países tienen que cumplir para que sus UIF cumplan la definición Egmont. El Grupo Egmont se reúne en pleno una vez al año. Como no se trata de una organización con carácter oficial, no tiene una secretaría permanente. Las funciones administrativas rotan entre los miembros. Otras comisiones de trabajo y el nuevo Comité Egmont se encargan de despachar las actividades corrientes además de cumplir la función de apoyo del grupo.

Como mínimo, las UIF reciben, analizan y divulgan la información sobre operaciones financieras sospechosas o inusuales que las instituciones financieras proporcionan a las autoridades competentes. Si bien cada UIF funciona de acuerdo con sus propias directrices, la mayoría, dadas ciertas condiciones, puede intercambiar información con sus homólogas extranjeras. Además, muchas UIF pueden suministrar a sus homólogas otros datos administrativos del gobierno e información procedente de registros públicos, que pueden ser de suma utilidad para los investigadores. Uno de los objetivos principales del Grupo Egmont es crear una red mundial fomentando la cooperación internacional entre las UIF.

El desarrollo y establecimiento constantes de UIF pone de manifiesto cómo todos los países siguen redoblando sus esfuerzos para concentrarse en la investigación, el análisis y el intercambio de información con miras a combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros.

Fuente: Adaptación del documento "The Egmont Group Financial Intelligence Units" (FIUs) (http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf).

Las Recomendaciones del GAFI

En las Recomendaciones del GAFI de 1990 se indica que las "autoridades competentes" recibirán y procesarán los informes de operaciones sospechosas¹⁵. Las recomendaciones también se refieren al papel principal que desempeñan

¹⁵Recomendaciones 16, 18, 24, 26, 27, 28 y 32 mencionan a las "autoridades competentes" en este contexto.

22 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

las “autoridades competentes” y aluden a algunas de las funciones y atribuciones que se les podría conferir (sin exigir que todos ellos les sean asignados a las UIF): recepción de informes sobre operaciones sospechosas o en efectivo por encima de un umbral determinado, formulación de instrucciones a instituciones financieras, creación de una base de datos informatizada, facultades de control y supervisión del cumplimiento, facultades reguladoras, emisión de directrices e intercambio de información a escala internacional. También se enuncian algunas reglas para los informes de operaciones sospechosas, tales como la inmunidad de las personas que presenten denuncias de buena fe a la UIF y la prohibición de “advertir” a los clientes¹⁶. Más o menos al mismo tiempo aparecieron las primeras UIF nacionales. En las Recomendaciones del GAFI de 1996 no se introdujo ningún cambio importante en la manera de referirse a las “autoridades centrales” en el contexto de las denuncias sobre operaciones sospechosas¹⁷.

Las Recomendaciones Especiales del GAFI sobre la financiación del terrorismo, adoptadas en octubre de 2001, extendieron el alcance de la obligación de notificación a las operaciones supuestamente relacionadas con el financiamiento del terrorismo¹⁸. La publicación, en junio de 2003, de las 40 Recomendaciones revisadas del GAFI marca un hito en la evolución de la manera en que el GAFI enfoca a las UIF. En gran parte gracias a la labor del Grupo Egmont, por primera vez en las recomendaciones se mencionan explícitamente a las UIF como receptoras de los informes de operaciones sospechosas y se especifica que los países deberían crear UIF¹⁹. Una vez que la UIF se establezca firmemente como una de las “autoridades competentes” en el sistema ALD/LFT, la Recomendación 30, que especifica que dichas autoridades deben disponer de los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados, se aplica claramente a las UIF. Lo mismo sucede con la Recomendación 40, en la que se señala que “[l]os países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes presten la gama más amplia posible de cooperación internacional a sus homólogas extranjeras” y “[s]e deberían permitir los intercambios sin condiciones indebidamente restrictivas”.

Convenios internacionales

En los últimos años, en varios convenios internacionales se ha reconocido la utilidad de las UIF en los sistemas modernos de lucha contra el lavado de dinero y se ha instado a los Estados partes a que establezcan UIF. Dichos convenios son (en el orden de apertura para la firma) el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), la

¹⁶Recomendaciones 16 y 17 (1990).

¹⁷Las Recomendaciones 15, 18, 23, 26, 27, 29 y 32 tratan de las “autoridades competentes”.

¹⁸Recomendaciones Especiales del GAFI sobre la financiación del terrorismo.

¹⁹Recomendaciones 13 y 26 (2003); en la metodología elaborada por el FMI, el Banco Mundial y el GAFI en 2003 se mencionan expresamente las UIF.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2001) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

El primero exige la tipificación del financiamiento del terrorismo como delito; el segundo, la tipificación de la participación en grupos internacionales de delincuencia organizada, corrupción, blanqueo de dinero y obstrucción de la justicia; y el tercero, la tipificación de diversas formas de corrupción, blanqueo de dinero, ocultamiento del producto del delito y obstrucción de la justicia. Un elemento común a los tres es el requerimiento de que los Estados partes tipifiquen como delito el lavado de dinero y que adopten medidas para evitarlo. Las medidas preventivas se basan en gran parte en las recomendaciones del GAFI e incluyen referencias a la notificación de transacciones sospechosas a las autoridades competentes²⁰. En los dos convenios más recientes hay referencias explícitas a la UIF. Por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se estipula que cada Estado parte “[g]arantizará [...] que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero [...] sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional [...] y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero”²¹.

Las instituciones de la Unión Europea (UE) han puesto en marcha varias iniciativas importantes para combatir el lavado de dinero y la delincuencia organizada internacional. Las normas adoptadas por la UE forman parte del marco jurídico de la lucha contra el lavado de dinero en los países miembros de la Unión Europea, que aumentaron de 15 a 25 al 1 de mayo de 2004. Por otro lado, puesto que se han formulado con miras a aplicarse en países con sistemas jurídicos distintos, estas normas y pautas revisten interés para los países que no pertenecen a la Unión Europea. En el recuadro 7 se resumen los instrumentos principales que inciden directamente en las funciones de las UIF.

²⁰Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, Artículo 18 b) ii); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 7, párrafo 1 (a), y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Artículo 14, párrafo 1 (a).

²¹Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 7, párrafo 1 (b). Un texto similar figura en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 58).

Recuadro 7. Normas y pautas sobre las UIF en la Unión Europea

1991: Directiva del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (91/308/CEE)

En la Directiva del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales de 1991 están plasmadas las condiciones básicas que han de reunir los programas sólidos de lucha contra el lavado de dinero, tales como la identificación del cliente, la conservación de registros y el bloqueo de operaciones sospechosas. En lo que se refiere a las UIF (que no se mencionan específicamente sino que se las incluye entre las “autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales”), la directiva plantea tres principios básicos: i) plena colaboración de las instituciones financieras con estas autoridades para informarles, por iniciativa propia, de cualquier hecho que pudiera ser indicio de un blanqueo de capitales, y facilitarles toda información que solicitaran; ii) abstención de ejecutar transacciones sospechosas hasta que las autoridades responsables hayan sido notificadas, y iii) suministro de información a la UIF si a raíz de una inspección o de cualquier otro modo los supervisores o reguladores de las instituciones financieras descubrieran hechos que puedan constituir prueba de blanqueo de capitales.

1997: Consejo Europeo de Amsterdam: Plan de acción de la UE para luchar contra la delincuencia organizada

En este plan de acción, avalado por el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997, se reconocía que “el blanqueo de capitales está en el centro mismo de la delincuencia organizada”. El plan de acción estaba orientado sobre todo hacia la cooperación entre los organismos policiales, pero también incluía medidas preventivas; y, en concreto, recomendaba la creación de un sistema para intercambiar información sobre sospechas de blanqueo de capitales en el ámbito europeo (que estuvo seguido por la decisión del Consejo del 17 de octubre de 2000; véase más adelante).

1999: Consejo Europeo de Tampere: Creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia

En 1999 el Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, se dedicó a “la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”. Uno de sus pilares es una lucha en toda la UE contra la delincuencia organizada transnacional, con un llamamiento a que se tomen medidas especiales contra el blanqueo de capitales. Una de estas medidas tiene por objeto eliminar los obstáculos jurídicos que aún impiden el intercambio de información entre las UIF de los Estados miembros. En las conclusiones de la Presidencia se señala que “[c]on independencia de las disposiciones sobre confidencialidad aplicables a la actividad bancaria y otras actividades comerciales, las autoridades judiciales y las UIF deben tener derecho, bajo control judicial, a recibir información cuando dicha información resulte necesaria para investigar el blanqueo de capitales”.

2000: Decisión del Consejo del 17 de octubre de 2000 relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información

En la Decisión del Consejo del 17 de octubre de 2000, posterior al plan de acción de la UE para luchar contra la delincuencia organizada antes mencionado, figuran condiciones detalladas para mejorar el intercambio de información entre las UIF. La decisión avala la definición de UIF del Grupo Egmont y exige que el desempeño de sus funciones (incluido el intercambio de información) no se vea afectado por la índole de su estatuto interno, “ya sean autoridades administrativas, policiales o judiciales”.

2001: Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 4 de diciembre de 2001 por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales

Las modificaciones de 2001 reiteran la obligación básica de cooperación y notificación de operaciones sospechosas establecida en la Directiva 1991, y amplían su alcance más allá de las instituciones financieras para que abarque a varias actividades y profesiones susceptibles al blanqueo de capitales.

Principios básicos de supervisión del sector financiero

En las normas internacionales relativas a la reglamentación o supervisión prudencial de las instituciones financieras, las actividades ALD/LFT constituyen uno de los aspectos de dichas instituciones que está sujeto a la autoridad de los reguladores o supervisores²². Las normas ALD/LFT se enuncian en términos generales y hacen referencia directa o indirecta a las Recomendaciones del GAFI²³. Por su parte, en las Recomendaciones del GAFI de 2003 se indica que, como norma general, las instituciones financieras deben someterse a una reglamentación y supervisión adecuadas y llevar a la práctica eficazmente las Recomendaciones del GAFI. En el caso de las instituciones financieras sujetas a una supervisión prudencial basada en las normas del Comité de Basilea, la OICV o la IAIS, las medidas ALD/LFT de regulación y supervisión que se imponen a las instituciones financieras con fines de reglamentación prudencial también se aplican para llevar a la práctica

²²Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva*, Principio 15, septiembre de 1997; Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), *Objectives and Principles of Securities Regulation*, párrafo 8.5, febrero de 2002; y Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, *Principios Básicos de Seguros y su Metodología*, PBS 28, octubre de 2003.

²³En el caso del Comité de Basilea y los Principios Básicos de la IAIS, las normas contienen una referencia explícita a las Recomendaciones del GAFI; en el caso de los Principios de la OICV, la norma también tiene como fundamento las Recomendaciones del GAFI.

las normas que emanan de las Recomendaciones del GAFI de 2003²⁴. Las tres entidades supervisoras coordinan sus tareas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y basan su labor en las normas comunes del GAFI²⁵.

Este sistema de referencias cruzadas reduce a un mínimo la posibilidad de que surjan conflictos entre las normas de lucha contra el lavado de dinero aplicadas por los reguladores y supervisores prudenciales y las enunciadas en las Recomendaciones del GAFI.

Leyes modelo

Si bien no constituyen normas ni pautas, las leyes modelo elaboradas por expertos pueden serles útiles a las autoridades que desean aprovechar la experiencia internacional en lo relativo al establecimiento de UIF. Algunas de las leyes modelo pertinentes son la United Nations Model Bill on Money Laundering, Proceeds of Crime and Terrorist Financing (2003) (para países con sistemas de Derecho anglosajón), la Ley Modelo [de las Naciones Unidas] sobre blanqueo, decomiso y cooperación internacional en lo relativo al producto del delito (1999) (para países con sistemas de Derecho romano), la Commonwealth Model Law for the Prohibition of Money Laundering (1996) (para países con sistemas de Derecho anglosajón), y el Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves de la OEA (diciembre de 2002) (Organización de los Estados Americanos).

Todas estas leyes modelo consideran a la UIF como el eje del sistema de notificación de operaciones sospechosas y recomiendan disposiciones útiles relativas a las funciones y facultades de la UIF. En tal sentido, cabe señalar que, en general, las leyes modelo recomiendan disposiciones jurídicas para una gran variedad de funciones que pueden desempeñar las UIF, pero no orientan con respecto a las funciones que se le deben asignar a una UIF en casos concretos, ni tampoco sobre los vínculos que deben crearse entre las UIF y otras entidades. Por lo tanto, si bien sirven para orientar a las personas que se encargan de formular las leyes y los reglamentos, las leyes modelo no deben reemplazar el examen minucioso de las características, los objetivos y los recursos propios de cada país a través del proceso político y técnico que se utiliza para la toma de decisiones.

²⁴Recomendación 23 del GAFI, segundo párrafo (2003).

²⁵El “Foro Conjunto” de las tres entidades ha expedido una nota al respecto titulada *Initiatives by the BSBS, IAIS And IOSCO to Combat Money Laundering and the Financing of Terrorism*, junio de 2003.

Autonomía institucional y rendición de cuentas

Las funciones básicas de una UIF exigen objetividad en la toma de decisiones, el procesamiento oportuno de la información que se recibe y estricta protección de los datos confidenciales. Como el intercambio de información entre UIF se basa en gran medida en la confianza, la creación de una UIF que la inspire en sus homólogas es esencial para una cooperación eficaz. A fin de garantizar que estas condiciones se cumplan siempre, las UIF tienen que gozar de una autonomía operativa que les permita desempeñar sus funciones sin demasiada interferencia.

Asimismo, en su calidad de organismos públicos, las UIF deben rendir cuentas de la forma en que llevan a cabo su cometido. Los medios con los que justifican su actuación y la persona o el organismo al que deben rendirle cuentas formalmente varían de un país a otro. Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas tienen que impedir el abuso de las facultades especiales que se le confieren a la UIF y garantizar que los recursos públicos de los que dispone se destinen con eficiencia a los fines previstos.

Al momento de definir la autonomía y la obligación de rendir cuentas de una UIF hay que tener en cuenta varios factores. Uno es el lugar que ocupará la UIF en la estructura administrativa interna y, concretamente, si va o no a pertenecer a un ministerio o a una entidad estatal ya existente. La ley también puede proteger la independencia de una UIF al definir la manera en que se nombra y se sustituye a su director. Se pueden establecer mecanismos específicos de notificación. Estos factores suelen estar entrelazados, y las decisiones sobre el grado de autonomía y responsabilidad de una UIF deben tenerlos en cuenta en su totalidad. Además de estas consideraciones legales, hay otros factores que pueden incidir en la autonomía de una UIF, tales como las condiciones locales sobre las relaciones entre el poder político y la administración, y los recursos presupuestarios efectivos que recibe la UIF.

Ubicación en la estructura administrativa

Algunas UIF se establecen como entidades autónomas ajenas a cualquier estructura estatal preexistente (véase el análisis anterior sobre las UIF autónomas o independientes), mientras que otras son dependencias de ministerios u organismos existentes. Una entidad que no forma parte de una estructura estatal preexistente probablemente tendrá más autonomía operativa que un departamento perteneciente a un ministerio. Además, una UIF ubicada dentro de un organismo estatal independiente, como el banco central, probablemente gozará de más independencia del gobierno que una vinculada a un ministerio.

No obstante, aun entre las UIF establecidas dentro de una estructura estatal existente, el grado de autonomía de cada una varía. Algunas se crean como departamentos de un ministerio u organismo. Por ejemplo, en la

28 ESTABLECIMIENTO DE UNA UIF

República Checa, la autoridad de la UIF le es asignada al ministerio de Hacienda y la ejerce un departamento de esa cartera²⁶. En otros países, la UIF pertenece a un ministerio, pero goza de un buen grado de autonomía. En Estados Unidos, la FinCEN se creó originalmente como una entidad del Departamento del Tesoro, y después del 11 de septiembre de 2001 adquirió un carácter más autónomo dentro del departamento²⁷. Incluso en el caso de las UIF que dependen de un ministerio u organismo, las disposiciones especiales sobre el nombramiento y la remoción de su director o sobre los mecanismos de notificación pueden afectar su autonomía.

Nombramiento y remoción del director de una UIF

Si en la legislación no constan disposiciones especiales, el director de la UIF debe estar sujeto al mismo procedimiento de nombramiento y remoción que el resto de los funcionarios públicos de similar jerarquía. En el caso de una UIF perteneciente a un ministerio, esto suele conllevar un nombramiento por parte del ministro correspondiente (o del gabinete) y la remoción a discreción de la autoridad que lo nombra²⁸. Las leyes de muchos países contienen disposiciones especiales tendientes a proteger la autonomía del director de la UIF. En ciertos casos, para dar más solemnidad al cargo, el nombramiento lo hace el presidente del país a partir de una recomendación del ministro o los ministros interesados. Tales son los casos de Brasil²⁹ y Colombia³⁰. En otros países, el nombramiento del director de la UIF depende del primer ministro. En Bulgaria, el titular del cargo es designado por el ministro de Hacienda, con el beneplácito del primer ministro³¹.

También es posible reforzar la autonomía del director de la UIF con disposiciones que limiten la posibilidad de destitución por la autoridad que lo designó. Sería útil contar con un conjunto de condiciones que restrinjan la remoción del director de la UIF a efectos de afianzar la independencia de éste impidiendo que otros funcionarios influyan o interfieran demasiado. Tales disposiciones restrictivas están enunciadas en la ley de Bulgaria, por ejemplo, donde el director de la UIF es nombrado por un período de cinco años y puede ser destituido del cargo, previa aprobación del primer ministro, únicamente

²⁶Ley No. 61 Coll. del 15 de febrero de 1996, sobre ciertas medidas contra la legitimación del producto de actividades delictivas y sobre la enmienda y de leyes conexas, artículo 7, párrafo (2) [República Checa].

²⁷*FinCEN Strategic Plan for the fiscal years 2003–08*, página 1 [Estados Unidos].

²⁸Como funcionario público, la persona por lo general está protegida por las reglas de carrera administrativa contra un descenso de categoría o despido, pero puede ser transferida a otro cargo a discreción del ministro.

²⁹Ley No. 9613 del 13 de marzo de 1998, artículo 16, párrafo 1 [Brasil].

³⁰Ley No. 526 de 1999, por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, Artículo 2 [Colombia].

³¹Ley sobre medidas contra el lavado de dinero, artículo 10 (4) [Bulgaria].

por uno de los motivos estipulados en la ley³². En Antigua y Barbuda, el director de la UIF, que es nombrado por el primer ministro por recomendación del gabinete, puede ser destituido únicamente por los motivos previstos en la ley y por recomendación de una comisión especial de la cámara de representantes³³.

Supervisión de las UIF

En algunos países, la ley no se pronuncia con respecto a la relación entre la UIF y el ministerio al que le rinde cuentas. En tales casos, esa relación se asemeja a la que existe entre cualquier entidad o departamento similar y el ministerio a cargo. En ciertos casos, la ley especifica determinados aspectos de la relación. Concretamente, algunas leyes estipulan el tipo de dirección apropiada que un ministro puede dar a la UIF, con lo cual se excluyen los tipos de dirección que se considerarían una interferencia indebida. Por ejemplo, en la ley de Canadá se estipula que el ministro a cargo puede dirigir la UIF respecto de cualquier asunto que, a juicio del ministro, incida sustancialmente en la política pública o la dirección estratégica de la UIF³⁴.

El instrumento que la UIF utiliza más a menudo para permitir que la autoridad responsable ejerza su función de supervisión es la publicación de un informe periódico sobre sus actividades. La mayoría de las leyes sobre UIF disponen que el informe tenga una frecuencia anual, pero la estructura y el contenido del informe quedan a discreción de la UIF. La mayoría de las UIF presentan una narrativa de sus actividades durante el año, así como estadísticas sobre informes recibidos, expedientes sometidos a investigación o enjuiciamiento e intercambios con entidades homólogas en el extranjero. Algunas UIF (la de Australia, por ejemplo) elaboran el informe a partir de objetivos cualitativos generales y autoevalúa en qué medida han alcanzado esas metas. Este método facilita la evaluación de la labor de la UIF no solo por parte del ministro a cargo sino también del público en general.

Lo más común es que el ministro a cargo ejerza directamente la supervisión de la UIF. Sin embargo, en unos pocos países, se establece un comité entre la UIF y el ministro. Las funciones de este varían de un país a otro, pero algunos desempeñan una clara función de supervisión con respecto a la UIF.

En Italia se creó un “comité de orientación” en 1997 al que se le encargó hacer un examen general anual de las labores de la UIF en lo relativo

³²Ibíd., artículo 10 (8).

³³Office of National Drug and Money Laundering Control Policy Act, 2002, sección 6 [Antigua y Barbuda].

³⁴Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, sección 42 (2) [Canadá].

a la aplicación de la ley contra el blanqueo de capitales, a fin de evaluar los avances y resultados al respecto y formular propuestas para mejorar la eficacia de las medidas contra el lavado de dinero. El comité lo preside el director general del Tesoro y está conformado por representantes del Banco de Italia y de los ministerios de Interior, Hacienda, Justicia y Comercio Exterior. La UIF tiene que presentarle al comité informes semestrales sobre sus labores, incluida toda la información que el comité necesite para desempeñar sus funciones³⁵.

Del mismo modo, en los Países Bajos, un “comité de asistencia” —conformado por representantes de los ministerios interesados y los organismos policiales y judiciales, así como por supervisores del sector financiero y los sectores a los que se les aplica la ley ALD— se encarga de asistir a la UIF en su funcionamiento, apoyándola con conocimientos generales y técnicos y asesorando a los ministros supervisores sobre la manera en que la UIF desempeña sus tareas y la eficacia de la obligación de notificación³⁶.

En Sudáfrica, un “consejo asesor sobre blanqueo de capitales” asiste al ministro supervisor en lo que se refiere a políticas y prácticas óptimas para identificar el producto de actividades ilícitas y combatir actividades de blanqueo de capitales, y en lo relativo al ejercicio de las facultades que la ley confiere al ministro para asesorar a la UIF sobre el desempeño de sus funciones y crear un foro para consultas mutuas entre UIF, las asociaciones que agrupan a distintas categorías de instituciones responsables, los órganos estatales y las entidades supervisoras³⁷.

Como lo demuestran los ejemplos, los comités establecidos para supervisar la labor de la UIF también pueden brindar asesoramiento más general al ministro encargado sobre cómo afianzar la estrategia ALD/LFT. Estos comités pueden constituir una base institucional para dar respuesta a la Recomendación 31 del GAFI, en la cual se señala que “[l]os países deberían asegurar que los responsables de formular las políticas, las UIF, las autoridades garantes del cumplimiento de la ley y los supervisores cuenten con mecanismos efectivos que les permitan cooperar y, en los casos apropiados, coordinar a nivel nacional entre sí con respecto al desarrollo y la implementación de políticas y actividades destinadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”.

³⁵Decreto ley 143 del 3 de mayo de 1991, con la enmienda del Decreto legislativo 153 del 26 de mayo de 1997, artículo 3-ter [Italia].

³⁶Ley del 16 de diciembre de 1993, en la que figuran reglamentos sobre la notificación de operaciones inusuales relacionadas con los servicios financieros, secciones 15 y 16 [Países Bajos].

³⁷Financial Intelligence Centre Act, 2001, secciones 17–20 [Sudáfrica].

Organización y personal

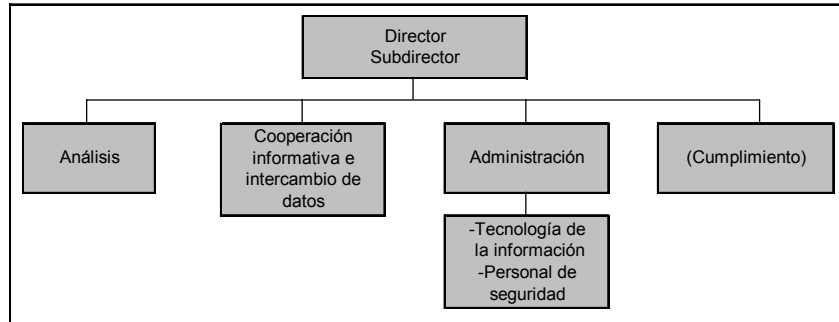
Organización interna

La organización interna de una UIF depende de su tamaño y de las funciones que se le asignen. En países cuya infraestructura financiera es limitada, la UIF suele ser pequeña y su estructura puede ser muy simple. En jurisdicciones más grandes, en las cuales la UIF será de mayor tamaño y tendrá responsabilidades más complejas, una organización interna sólida será esencial para propiciar la eficiencia y el éxito. En tales países, la mayoría de las UIF tendrá, por ejemplo, un departamento destinado a recibir y analizar informes sobre operaciones, ya que esta es una de las funciones básicas de todas las UIF. El intercambio de información puede llevarse a cabo en el mismo departamento o, si el volumen lo justifica, puede ser asignado a otro departamento. De igual manera, una vez que una UIF adquiera cierto tamaño, sus funciones administrativas pueden asignarse a un departamento distinto. Una UIF de tipo administrativo que se encargue de verificar que las entidades notificadoras cumplan las condiciones ALD/LFT (una función que exige recursos adicionales) por lo general tendrá un departamento dedicado a la supervisión³⁸. Más allá de esto, los tipos de organización varían.

El organigrama de una UIF típica puede ser como el que aparece en el gráfico 2. La estructura que se presenta es solo un ejemplo que sirve para ilustrar los vínculos entre las funciones que le competen a la UIF y la posible organización de las tareas correspondientes dentro de la unidad; es perfectamente posible organizarla de otra manera. Además, puede ser que las UIF muy pequeñas no necesiten una estructura tan formal.

El departamento más importante de una UIF es el que se encarga de recibir y analizar los informes de operaciones sospechosas y de otro tipo. Este departamento también puede comunicarse con los funcionarios que se encargan de verificar el cumplimiento u otros representantes autorizados de las entidades notificadoras en casos particulares. El personal del departamento de análisis por lo general gestiona la base de datos interna sobre operaciones sospechosas y órdenes de congelamiento expedidas (si corresponde), excepto cuando las funciones relacionadas con la tecnología de la información cobran tal importancia que deben ser asignadas a otro departamento. El personal de este departamento puede estar autorizado para solicitar información a otras UIF o puede dar curso a las solicitudes si se las envía por medio del departamento de cooperación internacional. Asimismo, el departamento puede elaborar tipologías para fines de capacitación e intercambio de información sobre tendencias delictivas.

³⁸Algunos ejemplos son el AMLD en Croacia, la FIA en Bulgaria y la OMLP en Eslovenia.

Gráfico 2. Organigrama típico de una UIF

El departamento de cooperación internacional e intercambio de información por lo general se ocupa de cuestiones relacionadas con la cooperación multilateral y bilateral. Este departamento suele mantener una base de datos sobre la información intercambiada con otros organismos y UIF, la cual se comparte con el departamento de análisis. El departamento de cooperación internacional puede estar habilitado para comunicarse directamente con UIF homólogas y otras entidades extranjeras que se ocupan de casos individuales de lavado de dinero.

Las UIF que tienen responsabilidades de reglamentación o supervisión con frecuencia crean un departamento aparte para llevar a cabo tales funciones. Este departamento vigila el cumplimiento de las condiciones ALD/LFT y pone en marcha un mecanismo de sanción cuando se descubren casos de negligencia grave en la notificación de operaciones. Si la UIF está autorizada para imponer sanciones administrativas, este departamento también se ocupará de esta tarea. Otras funciones del departamento consisten en cooperar con los principales organismos supervisores de las instituciones notificadoras e intercambiar información con ellos (si la ley lo permite) sobre cuestiones de cumplimiento. El departamento también colabora con gremios profesionales para reforzar el grado de cumplimiento del sector y ofrece capacitación para mejorar la notificación.

Muchas UIF emplean tecnologías avanzadas de almacenamiento, recuperación y análisis de datos, y el mantenimiento de la infraestructura informática de apoyo es un componente esencial de sus operaciones. Para esto es necesario contar con un equipo de expertos en tecnología informática. En algunas UIF, este equipo forma parte del departamento de análisis, donde se lleva a cabo la mayoría de las funciones informáticas, a pesar de que el equipo tiene que prestar sus servicios a toda la UIF. En otros casos se crea un departamento aparte para destacar la importancia que reviste la tecnología de la información para todo el departamento y para facilitar el trabajo de la organización.

Dotación de personal

La gestión de recursos humanos suele ser una de las funciones de la administración central, salvo en las UIF de mayor tamaño, las cuales pueden contar con un departamento separado de recursos humanos. Las tareas y los requisitos de cada cargo se describen en un organigrama. Es posible que una UIF necesite conocimientos especializados en muy diversas disciplinas, sobre todo si el alcance de la obligación de notificación va más allá de las instituciones financieras. Entre los expertos cuyos servicios podrían ser necesarios para analizar los informes están economistas, banqueros, abogados, policías, ingenieros informáticos, corredores de bolsa, especialistas en seguros y especialistas en juegos de azar. Además de conocer el sector, el personal del departamento de análisis deberá tener buenas aptitudes analíticas. La seguridad es de suma importancia para las UIF, y los posibles empleados deben someterse a exámenes exhaustivos de sus antecedentes (delictivos, financieros y personales). En muchos casos, el personal de las UIF puede estar conformado por expertos adscritos de dependencias o departamentos que se ocupan de los delitos financieros (como los departamentos de justicia, policía, finanzas y aduanas, y las autoridades supervisoras).

Responsabilidad del personal y carácter confidencial de la información

En la mayoría de los casos, el personal de la UIF estará conformado por funcionarios públicos, sujetos a las leyes y reglamentos que rigen la condición y la conducta de la carrera en el sector público y amparados por las reglas generales que los protegen contra demandas. En muchos países, tales reglas comprenden una obligación general de discreción con respecto a las cuestiones a las que se dedica el personal y una protección general contra demandas de responsabilidad por actos realizados en el curso de su empleo.

No obstante, dada la índole especial de las labores de una UIF, es común que en la legislación se incorporen reglas estrictas sobre el carácter confidencial de la información que maneja el personal y sobre la inmunidad de responsabilidad por divulgar la información a personas autorizadas (como la fiscalía o una UIF extranjera). También es posible que algunos países tengan reglas para que los informes de operaciones sospechosas sean inadmisibles en los juicios y para impedir que los funcionarios de la UIF se vean obligados a prestar testimonio ante un tribunal. Además, la mayoría de las UIF tienen reglamentos internos de confidencialidad en los que se establecen en detalle los procedimientos para manejar la información y los datos a disposición de la UIF. Los usos a los que se destina la información de la UIF se controlan regularmente.

Recuadro 8. Las UIF en economías insulares en desarrollo muy pequeñas

En las economías insulares en desarrollo muy pequeñas, como algunas del Caribe y del Pacífico Sur, los obstáculos para el establecimiento de una UIF pueden ser enormes. En términos de población, estas economías son del tamaño de una ciudad pequeña en la mayoría de los otros países, y sus ingresos per cápita son muy escasos.

La primera dificultad es encontrar personal calificado. Es poco probable que en el mercado local se puedan encontrar profesionales especializados en investigaciones financieras, contabilidad pública y otras tareas ALD/LFT, y quizá no sea fácil contratar profesionales de otros lugares.

En segundo lugar, como el sistema bancario tradicional por lo general no cubre a gran parte de la población en estas jurisdicciones (por los altos costos de operación en relación con el número de clientes), las UIF tienen que centrar su atención en la banca informal y las redes de transferencia de fondos, con el problema adicional de la falta de documentación, que incrementa los costos de la UIF.

En tercer lugar, puede ser que a las UIF de estas jurisdicciones no siempre les resulte fácil obtener inteligencia e información financiera de otras UIF, ya que no suelen ser muy conocidas fuera de sus regiones. Muchas no pertenecen al Grupo Egmont, lo cual puede ser motivo de preocupación entre las otras UIF por la posible falta de salvaguardas para proteger el carácter confidencial de la información que esté en su poder.

Por último, la creación y operación de una UIF conlleva un grado de compromiso financiero que para las jurisdicciones muy pequeñas y en desarrollo es proporcionalmente mucho más oneroso que para otras economías. El funcionamiento de incluso la UIF más básica implica ciertos costos de personal, capacitación, equipos y seguridad de las instalaciones que, en proporción, son más altos en estas jurisdicciones.

Una posible solución a estos problemas es la creación de una UIF regional. Se ha estudiado la posibilidad de establecer UIF regionales en el Caribe y el Pacífico Sur. En octubre de 2003, el proyecto del Caribe, que consistía en una UIF que habría coexistido con las UIF nacionales, debió “dejarse a un lado, teniendo en cuenta que los miembros de la subregión no han respondido con entusiasmo para seguir adelante con esta propuesta” (GAFIC, *Informe anual 2002–2003*, página 26).

Tras varios estudios, incluido uno de factibilidad realizado por el Departamento Jurídico del FMI, los países insulares del Pacífico, junto con la Secretaría del Foro del Pacífico, la Secretaría del Grupo Asia-Pacífico sobre Lavado de Dinero, el Departamento Jurídico del FMI y el Grupo Egmont (Región Oceanía), decidieron en septiembre de 2003 “a) aprobar la idea de una estrategia regional para ayudar [a los países insulares del Pacífico] a atender sus necesidades relativas a datos de inteligencia

financiera; y b) que el Departamento Jurídico del FMI elaborará una propuesta para promover la formulación y ejecución de una estrategia regional¹⁷. Se han iniciado las labores en pos de este objetivo. El plan se orientaría más a la creación de una organización que apoye a las UIF nacionales de la subregión, en lugar de una UIF regional. Según la definición de UIF adoptada por el Grupo Egmont y el GAFI, las UIF son entidades *nacionales*.

* [La traducción es nuestra.]

Cuestiones de seguridad

Junto con el carácter confidencial de la información, las cuestiones de seguridad son las más importantes en una UIF. Al personal se le informa (y con frecuencia se le recuerda) cuáles son los procedimientos de seguridad que debe seguir. Las instalaciones de la UIF están protegidas (con alarmas y guardias de seguridad). Se limita el acceso de visitantes. Las oficinas en las que se guardan datos sobre operaciones sospechosas y otras bases de datos de la UIF por lo general tienen protección especial.

A fin de preservar la seguridad y el carácter confidencial de la información de la UIF, es importante que exista una separación entre las bases de datos de la UIF y el entorno electrónico exterior. En muchos casos, el sistema informático de las UIF consiste en una red interna con conexiones limitadas con el exterior. Se instalan programas especiales para proteger la información y se utilizan sistemas de codificación de mensajes en todos los intercambios de datos delicados con el exterior.

FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

Si bien difieren en muchos aspectos, todas las UIF definen su función primordial de la misma manera: servir como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relativa al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Estas son las tres funciones básicas que tienen en común todas las UIF reconocidas por el Grupo Egmont. La definición de UIF basada en las funciones básicas que esta cumple fue establecida oficialmente por el Grupo Egmont en 1996³⁹. En la versión revisada de las Recomendaciones del GAFI de junio de 2003⁴⁰ y en dos convenciones mundiales⁴¹ se han incorporado definiciones similares, también basadas en las tres funciones básicas.

Dadas las diferencias históricas y de jerarquía institucional entre las distintas UIF, no debe extrañar que en algunos países tengan también a su cargo otras funciones. Por ejemplo, algunas UIF verifican que determinadas entidades cumplan las reglas y normas ALD/LFT; otras, en cambio, están autorizadas para bloquear por lapsos limitados las operaciones sospechosas denunciadas. Según la norma establecida en virtud de las recomendaciones del GAFI, los países deben constituir sus UIF teniendo en cuenta las tres funciones básicas y adoptar otras disposiciones vinculadas a su ejercicio. Por el contrario,

³⁹«Una entidad nacional centralizada, encargada de recibir (y, según se permita, solicitar), analizar y distribuir entre autoridades competentes, información financiera: (i) sobre ganancias sospechadas de ser producto de la delincuencia y el posible financiamiento del terrorismo, o (ii) exigida por legislación o reglamento nacional, para el propósito de contrarrestar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.” Véase un análisis detallado de cada uno de los términos usados en esta definición en Grupo Egmont, *Nota Interpretativa sobre la definición de Unidad de Información Financiera del Grupo Egmont* (apéndice IV).

⁴⁰«Los países deberían crear una UIF que se desempeñe como organismo central nacional para la recepción (y, si estuviera permitido, la solicitud), el análisis y la divulgación de ROS y otra información relacionada con un posible lavado de activos y financiamiento del terrorismo [...]” (apéndice VII).

⁴¹Dos convenciones exigen que los Estados partes consideren “la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de la información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero”. Convención de Palermo, artículo 7, párrafo 1(b) (apéndice X); y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, abierta a la firma en Mérida, México, el 9 de diciembre de 2003, artículo 14, párrafo 1(b) [entrada en vigor pendiente] (apéndice XI).

no existe ninguna norma ni regla internacional relativa a las funciones secundarias de las UIF. En este capítulo se abordarán las funciones básicas con cierto grado de detalle, y en el capítulo 4 se describirán algunas de las funciones secundarias más significativas de las UIF.

Recepción de informes sobre operaciones

Al crear una UIF o al reforzar la eficacia de una ya existente, conviene tener en cuenta que sus funciones básicas tienen como objeto generar un flujo continuo de información. Tras recibir información de entidades notificadoras e instituciones homólogas, la UIF la analiza y comunica los resultados a investigadores y fiscales y a otras UIF. Al planificar la UIF, es importante asegurarse de que haya un equilibrio inicial entre, por una parte, la cantidad de información que se proporcionará a la UIF y, por otra, su capacidad para almacenarla y analizarla. Asimismo, es necesario que haya un equilibrio entre la cantidad de casos que se remitirán a la policía para una mayor investigación o al ministerio público para la apertura de causas, y la capacidad de estos organismos para abordar con eficacia la lista de casos. El flujo de información es esencialmente dinámico. Conforme se multipliquen los informes, la UIF tendrá que adaptarse para seguir estando en condiciones de procesar todas las denuncias que reciba⁴².

La definición básica de la obligación de notificar pretende determinar dos aspectos principales: qué personas y entidades están obligadas a notificar y qué hechos se deben notificar. Otros aspectos que es necesario tener en cuenta son la forma y el contenido de los informes, las normas relacionadas con las entidades notificadoras y los medios que permiten mejorar el flujo y la calidad de los informes (incluidas las sanciones).

¿Quiénes están obligados a notificar?

Tradicionalmente, el sistema de información de operaciones sospechosas (y de otro tipo) ha tenido como eje a las instituciones financieras sujetas a reglamentaciones prudenciales y, en particular, a los bancos. El enorme volumen de operaciones que efectúan, en comparación con otras instituciones de transmisión de dinero, los convierte en el blanco principal del abuso financiero. Así lo confirman los informes de las UIF sobre el origen de las denuncias que reciben. En los países que han extendido la obligación de

⁴²Obviamente, una vez establecida la obligación de notificar determinadas operaciones, las entidades notificadoras están obligadas a denunciarlas, esté o no la UIF en situación de analizarlas. Del mismo modo, la UIF debe enviar casos para su investigación o enjuiciamiento, aun si los organismos receptores no están en plenas condiciones para abordarlos.

notificar a las instituciones financieras, el mayor porcentaje de informes sigue proviniendo de las instituciones financieras y, sobre todo, de los bancos.

Sin embargo, los informes de las instituciones no financieras son cada vez más importantes. En la medida en que las instituciones financieras adopten sistemas más sofisticados para detectar y denunciar operaciones sospechosas, los delincuentes posiblemente recurrirán a otras instituciones y profesionales para lavar dinero. Por lo tanto, es importante que esas instituciones y profesionales también detecten y denuncien operaciones sospechosas⁴³.

Las sucesivas recomendaciones del GAFI reflejan la gama cada vez más amplia de instituciones sujetas a la obligación de notificar, comenzando con las instituciones financieras reglamentadas y expandiéndose luego a otros ámbitos. En las Recomendaciones de 1990 se daba a los países la opción de crear un sistema de notificación voluntaria u obligatoria de las operaciones sospechosas, orientado hacia las instituciones financieras. Además, se pedía a los países que consideraran un sistema de denuncias más amplio que abarcara a las instituciones financieras y a otros intermediarios financieros. Con las revisiones de 1996 se extendió el alcance de las recomendaciones a todas las instituciones financieras y otros intermediarios financieros no reglamentados, dedicándoles especial atención a las casas de cambio⁴⁴.

En 1999 se inició la campaña mundial para extender la obligación de notificación más allá de las instituciones y los intermediarios financieros. Ese año, en Moscú, una conferencia ministerial de los países del Grupo de los Ocho (G-8) sobre la lucha contra la delincuencia transnacional organizada declaró que los ministros habían “acordado considerar la posibilidad de asignar ciertas responsabilidades, según correspondiera, a profesionales tales como abogados, contadores, agentes dedicados a la constitución de sociedades, auditores y otros intermediarios financieros que estén en condiciones de bloquear o facilitar el ingreso de dinero de la delincuencia organizada al sistema financiero”⁴⁵. Las revisiones hechas en 2003 a las 40 Recomendaciones del GAFI sirvieron para poner en marcha la iniciativa del G-8 denominada “Gatekeeper” (o de los “profesionales obligados”), extendiendo los requisitos

⁴³Este “efecto de desplazamiento” —en razón del cual los individuos que se dedican a lavar dinero buscan otros negocios o profesiones para alcanzar sus metas cuando las medidas preventivas del sector financiero se hacen más estrictas— ha sido observado por el GAFI desde hace varios años (véase GAFI, *Annual Report*, 2002-2003, página 6; y GAFI, 2002, *Review of the FATF Forty Recommendations, Consultation Paper* [en adelante, el *Documento de Consulta*], párrafo 273).

⁴⁴GAFI, Recomendaciones 8 y 9 y Nota Interpretativa (1996).

⁴⁵Comunicado de la Conferencia Ministerial de los países del G-8 sobre la lucha contra la delincuencia transnacional organizada (Moscú, 19 al 20 de octubre de 1999), párrafo 7. [La traducción es nuestra].

básicos de prevención ALD/LFT, incluida la obligación de notificación, con ciertas salvedades, a una lista de “actividades y profesiones no financieras designadas” que comprende casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios y otros profesionales y contadores en determinadas circunstancias, y los proveedores de servicios societarios y fideicomisos⁴⁶.

Instituciones financieras

Los bancos fueron las primeras instituciones que quedaron específicamente sujetas a las obligaciones de notificación en virtud de las Recomendaciones originales de 1990. En principio también estaban incluidas otras instituciones financieras además de los bancos, pero no se las enumeraba en las recomendaciones. Se formó un grupo de trabajo del GAFI para que elaborara una lista mínima de instituciones financieras no bancarias y otras profesiones que realizaran operaciones al contado y que pudieran quedar sujetas a las recomendaciones. En las Recomendaciones de 1996, las “instituciones financieras” quedaron estipuladas dentro de las recomendaciones relativas a la obligación de notificación y otras obligaciones. Entre dichas instituciones se encontraban las entidades sujetas a supervisión prudencial —bancos, empresas de seguros y operadores de valores— y las que no lo estaban, sobre todo las casas de cambio. Ahora, en las Recomendaciones de 2003, estas pertenecen al ámbito de las “instituciones financieras”⁴⁷.

En las Recomendaciones de 2003 se aclara el alcance de la obligación de notificación (y de otras obligaciones) utilizando, entre otras cosas, una lista detallada de los tipos de entidades que se consideran “instituciones financieras”⁴⁸. La lista comprende no solo las instituciones normalmente sujetas a supervisión prudencial (es decir, las que aceptan depósitos, otorgan préstamos, suscriben seguros o gestionan carteras), sino también los servicios formales e informales de transferencia de dinero y valores.

Bancos y empresas de seguros y valores

Cuando se inició la lucha contra el lavado de dinero, la atención estaba centrada en las instituciones de crédito y financieras, como los bancos y las empresas de seguros y valores. Se consideraba que si estas instituciones eran utilizadas para lavar el producto de actividades delictivas, su solidez y

⁴⁶Aun antes de que se emitan las Recomendaciones del GAFI de 2003, la Unión Europea expidió en 2001 una versión revisada de su Directiva relativa a la lucha contra el lavado de dinero negro, mediante la cual se puso en marcha la iniciativa “Gatekeeper”, o de los “profesionales obligados”, en los países de la UE.

⁴⁷Recomendaciones del GAFI, Glosario (2003). Véase el apéndice VII.

⁴⁸Ibid.

40 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

estabilidad podrían verse gravemente amenazadas y el público podría perder la confianza en el sistema bancario en general⁴⁹. Al mismo tiempo, era evidente que para impedir que el sistema financiero se utilizara para lavar dinero se requería la cooperación de las instituciones financieras y de crédito y de las autoridades supervisoras correspondientes.

La Declaración de Principios adoptada en diciembre de 1988 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue un paso importante para que los bancos impidan que el sistema financiero sea usado para lavar dinero. Como la confianza pública en los bancos y, por ende, la estabilidad de estos, podría verse socavada por la publicidad negativa derivada de su vinculación inadvertida con delincuentes, en la Declaración de Principios se recomienda a las gerencias de los bancos que adopten procedimientos eficaces para verificar debidamente la identidad de todos sus clientes, desalentar las operaciones que no parecieran legítimas y lograr la cooperación con los organismos policiales⁵⁰.

Dada su capacidad para mover fondos rápidamente, el sistema bancario era considerado particularmente vulnerable al lavado de dinero, pero se determinó que las empresas de seguros también eran blancos importantes en vista de la diversidad de servicios e instrumentos de inversión que ofrecen y que pueden emplearse para ocultar el origen del dinero⁵¹.

Los seguros de vida y, en particular los productos que tienen un componente de inversión, son los preferidos por las personas que se dedican al lavado de dinero. Pero también es posible lavar dinero utilizando otros tipos de seguros. Por ejemplo, el beneficiario de una póliza de seguro puede utilizar fondos de origen ilícito para comprar bienes, destruirlos deliberadamente y cobrar una indemnización en dinero “limpio”. De conformidad con las normas internacionales, la mayoría de los países han impuesto obligaciones de notificación a las empresas de seguros de vida. Los países también pueden considerar la posibilidad de imponer obligaciones ALD/LFT similares a determinados tipos de pólizas de seguros. Los agentes de seguros también desempeñan una función importante en la búsqueda de clientes para las empresas aseguradoras y la ejecución de operaciones en su nombre. Por este motivo, de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI, los mismos

⁴⁹Véase, por ejemplo, la primera consideración de la Directiva 91/308/CEE del Consejo, del 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales.

⁵⁰Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*, diciembre de 1988.

⁵¹Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, *Notas Guía sobre Medidas para Prevenir el Lavado de Dinero para Supervisores de Seguros y Entidades de Seguros*, enero de 2002.

principios aplicables a los aseguradores deberían aplicarse con carácter general a los agentes de seguros.

La creciente complejidad de las instituciones financieras ha traído como consecuencia la aparición de métodos novedosos y creativos para ocultar el origen de las ganancias ilegales. Algunos de ellos, como los productos de las empresas bursátiles y de inversión, serán de especial interés para las personas que se dedican a lavar dinero y que desean disimular el origen de sus ganancias ilícitas o invertirlas a largo plazo. Por ejemplo, las cuentas de corretaje de valores por Internet ofrecen un atractivo especial para el lavado de dinero, puesto que limitan las oportunidades para conocer personalmente a los clientes o para verificar la identidad de los usuarios del sistema.

En muchos países, los grupos financieros se dedican a actividades bancarias, bursátiles y de seguros, y es de suma importancia que los países establezcan los mismos requisitos ALD/LFT para todos los sectores y los apliquen de manera uniforme.

Actividades y profesiones no financieras

En virtud de las Recomendaciones del GAFI de 2003, la obligación de notificación afecta no solo a las instituciones financieras sino también a casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales independientes y contadores. Una de las consecuencias de que la obligación de notificación abarque una gama más amplia de actividades y profesiones puede ser que las UIF reciban informes muy diferentes de los que presentan las instituciones financieras. Es posible que para analizar tales informes se requieran aptitudes que no suelen estar a disposición de muchas UIF. Además, en muchos países, estos sectores no están supervisados tan estrictamente como las instituciones del sector financiero tradicional (y de los bancos en particular). Por lo tanto, puede ser que se precise un mayor despliegue de esfuerzos para lograr el nivel necesario de cumplimiento de las obligaciones de notificación, tanto en términos de la cantidad como de la calidad de los datos suministrados.

Casinos⁵²

Los casinos son lugares que ofrecen ventajas para el lavado del producto de ilícitos, porque en el juego se mueven grandes volúmenes de efectivo y muchos casinos brindan a sus clientes una amplia variedad de servicios financieros. Los casinos también despiertan el interés de los grupos delincuenciales organizados puesto que, si llegan a controlarlos, pueden utilizar los casinos

⁵²Esta sección se basa en la parte del *Documento de Consulta* que trata sobre los casinos (parte 5.1).

42 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

para disimular sus actividades delictivas. La imposición de reglas estrictas para los propietarios de casinos y una estrecha supervisión de sus actividades contribuyen a mitigar estos riesgos.

También se pueden prohibir (y en algunas jurisdicciones ya están prohibidos) ciertos métodos que se usan con frecuencia para lavar dinero, tales como los siguientes:

- Compra de fichas o vales de efectivo o colocación de apuestas mínimas o nulas para luego pedir el reembolso del saldo con un cheque girado sobre la cuenta del casino o mediante transferencia a una cuenta bancaria.
- Utilización de una cadena de casinos en distintos países para pedir crédito por una cantidad dada que se hace efectiva, mediante cheque o transferencia bancaria, en una jurisdicción distinta de donde se colocaron los fondos originalmente.
- Solicitud de que se gire un cheque por concepto de ganancias a nombre de un tercero o al portador.

En el *Documento de Consulta* del GAFI se menciona la importancia de determinadas formas de juego de azar fuera de los casinos, tales como las apuestas hípcas, los clubes de juegos de naipes y las loterías, pero que no están previstas en las Recomendaciones de 2003. Están comprendidos los casinos por Internet, pero no otras formas de juego por Internet.

Agentes inmobiliarios y comerciantes de metales y piedras preciosas

Los bienes raíces y los artículos de mucho valor, como piezas de oro y metales y piedras preciosas, se prestan para el lavado de dinero. La compra de inmuebles es una forma habitual de invertir y mantener el producto de ilícitos. Los metales y las piedras preciosas también pueden emplearse para el mismo fin, así como para transportar el producto de ilícitos de una jurisdicción a otra.

Los agentes inmobiliarios y los comerciantes de metales y piedras preciosas están en la lista de profesiones no financieras sujetas a la obligación de notificación que consta en las Recomendaciones del GAFI de 2003. Los comerciantes de metales y piedras preciosas solo están obligados a denunciar operaciones sospechosas que superen el umbral designado de US\$/€15.000. La segunda directiva de la UE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales incluye una lista más amplia de profesiones que pertenecen a esta categoría, que se describe como “personas que comercian con artículos de valor elevado, como piedras o metales preciosos, u objetos de arte, subastadores, siempre que el pago se

realice en efectivo y su cuantía sea igual o superior a 15.000 euros”⁵³. Esta definición más amplia puede abarcar a los negocios de venta de automóviles (incluidos los autos usados), embarcaciones y antigüedades, actividades que hasta ese entonces habían quedado mayormente exentas de reglamentación. Como estas actividades no están sujetas a reglamentación o supervisión alguna, al supeditarlas a las obligaciones de notificación se plantea cuál será el organismo encargado de verificar que se cumplan las obligaciones ALD/LFT correspondientes. (Véase el análisis de este tema en el capítulo 4.) Al margen del organismo supervisor que se elija, es muy probable que se precise un esfuerzo decidido de comunicación y consulta para cerciorarse de que las actividades de estos sectores se notifiquen de forma adecuada.

Abogados, notarios, otros profesionales independientes y contadores

Junto con los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos, los abogados, notarios y contadores se consideran profesionales obligados porque, dado el carácter de algunas de sus actividades, podrían estar en condiciones de detectar el uso que se pretenda dar a determinadas estructuras jurídicas, tales como fideicomisos e instrumentos societarios, para lavar fondos. En efecto, es posible que los delincuentes recurran a servicios de profesionales jurídicos precisamente con el fin de obtener asesoramiento para hacer menos detectables las operaciones ilegales o para usar la cuenta de clientes del abogado como medio para introducir fondos ilegales en el sistema bancario⁵⁴.

Sin embargo, la obligación de denunciar actividades ilegales a la que pueden estar sujetos estos profesionales no es tan estricta debido a la noción profundamente arraigada de que los profesionales jurídicos están sometidos a reglas de confidencialidad y lealtad para con sus clientes que son difíciles de conciliar con la obligación de notificar operaciones sospechosas. Se ha declarado que tanto la obligación de notificación como la regla que les prohíbe “advertir” a sus clientes son ajenas a los deberes básicos de los abogados. Hasta la fecha, los esfuerzos internacionales para extender la obligación de notificación a los profesionales del ámbito jurídico han tenido resultados dispares.

Antes de que se expidieran las Recomendaciones del GAFI de 2003, la directiva modificada de la UE ya exigía que los países miembros de la UE ampliaran la obligación de notificación a ciertas actividades de las profe-

⁵³Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, artículo 2 [UE].

⁵⁴R. E. Bell, 2002, “The Prosecution of Lawyers for Money Laundering Offenses,” *Journal of Money Laundering Control*, vol. 6, No. 2, páginas 17–26.

44 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

siones jurídicas, exigiéndoles que presentaran informes si participaban en determinadas operaciones asesorando a sus clientes, o si actuaban en representación de sus clientes en transacciones financieras o inmobiliarias. Al ampliar la obligación de notificación a los abogados y notarios, el GAFI también delimitó las actividades que podrían dar lugar a la obligación de notificación. Los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores están obligados a presentar informes de operaciones sospechosas solo en el caso de que participen en nombre o a pedido de un cliente en una operación financiera relacionada con las siguientes actividades: “compraventa de bienes inmuebles; administración del dinero, valores y otros activos del cliente; administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores; organización de aportes para la creación, operación o administración de compañías; creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales”⁵⁵. Tal como se expresa en el *Documento de Consulta*, en esencia los profesionales jurídicos independientes son llamados a participar en la lucha contra el lavado de dinero cuando las actividades comerciales a las que se dedican son especialmente vulnerables⁵⁶.

Numerosos colegios y grupos internacionales de abogados han manifestado su oposición a que la obligación de notificar se extienda a su profesión, y en algunos países los intentos de llevar a la práctica esta iniciativa se han topado con dificultades. Tanto en Mónaco⁵⁷ como en Canadá⁵⁸, los intentos

⁵⁵GAFI, Recomendaciones 12 (d) y 16 (a) (2003).

⁵⁶*Documento de Consulta*, párrafo 278. La declaración guarda relación con la directiva de la UE, pero es igualmente aplicable a la versión revisada de las Recomendaciones tal como fueron emitidas.

⁵⁷En Mónaco, en un decreto en el que se enumeran las profesiones sujetas a la obligación de notificación en virtud de la ley contra el lavado de dinero, se anuló una referencia a “los abogados, excepto cuando hayan obtenido información sobre operaciones relacionadas con movimientos de fondos a fin de garantizar la protección de sus clientes” [la traducción es nuestra], por razón de que en el texto no se especificaban ni los tipos de operaciones ni las circunstancias en las que se podría considerar que la información haya sido obtenida para garantizar la protección de un cliente y, por ende, la redacción no era lo suficientemente clara y precisa como para evitar arbitrariedades. Sin embargo, no se ha impugnado una referencia similar a los abogados en la ley contra el lavado de dinero propiamente dicha, por lo cual la situación es ambigua (Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, décision du 6 mars 2001, *Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principauté*, No. 7486, 16 de marzo de 2001).

⁵⁸En Canadá, en marzo de 2003, se derogaron las reglamentaciones emitidas en noviembre de 2001 que imponían a los abogados, notarios, contadores, agentes inmobiliarios y otros intermediarios no financieros la obligación de denunciar operaciones sospechosas y la prohibición de “advertir” en virtud de la Proceeds of Crime (Money Laundering) Act, después de que prácticamente todas las jurisdicciones canadienses otorgaran una exención provisional a favor de los abogados hasta que se dictara una sentencia definitiva con respecto a impugnaciones generales de orden legal y constitucional iniciadas ante la justicia por los colegios de abogados. Un caso que sentaría jurisprudencia sobre estas impugnaciones en los tribunales de Columbia Británica ha quedado aplazado por acuerdo de las partes (Federation of Law Societies of Canada, Money-Laundering Chronology of Events, julio de 2003, y Federation of Law Societies of Canada, *(continúa)*

de hacer extensiva a los abogados la obligación de notificación fueron rechazados en los tribunales. No obstante, en varios países los profesionales jurídicos están sujetos a la obligación de notificación, aunque esta ha sido adaptada a las circunstancias especiales de los abogados. En el Reino Unido, la obligación de notificación goza de una excepción en el caso de la información privilegiada⁵⁹. En Eslovenia, la obligación se limita a determinados actos realizados por abogados y otros profesionales en nombre de sus clientes⁶⁰. En Bélgica, la obligación también está limitada a determinados actos realizados por los abogados en nombre de sus clientes (tal como se expone en la directiva revisada de la UE), y las circunstancias en que se deben presentar denuncias son más limitadas que en el caso de las profesiones financieras. Además, los abogados presentan sus informes al presidente del colegio de abogados, quien los transmite a la UIF si considera que se cumplen las condiciones legales necesarias para la denuncia⁶¹. En Australia, la obligación de notificación de los abogados se limita a transacciones en efectivo en las que participen durante el ejercicio de sus funciones y que superen un monto mínimo establecido (\$A10.000)⁶².

Cabe destacar que si bien los informes de operaciones sospechosas presentados por profesionales jurídicos no son tan numerosos como los presentados por las instituciones financieras, es posible que sean de un carácter totalmente diferente y su análisis podría exigir muchos conocimientos especializados. Las operaciones financieras basadas en estructuras jurídicas complejas, fideicomisos múltiples e instrumentos societarios son solo algunas de las que habría que someter a examen. Por lo tanto, la ampliación de la

demandantes, y Attorney General of Canada, demandado, fallo de su señoría el Honorable Presidente de la Suprema Corte, 15 de abril de 2003, Corte Suprema de Columbia Británica, registro oficial de Vancouver No. L013117).

⁵⁹Proceeds of Crime Act 2002, sección 330 [Reino Unido]. La UIF del Reino Unido ha emitido un documento de “buenas prácticas” como guía para la información que suministren los profesionales jurídicos (National Criminal Intelligence Unit, *Part 7 Proceeds of Crime Act 2002, National Criminal Intelligence Service guidance in relation to disclosures by the legal profession*, octubre de 2003).

⁶⁰Ley de prevención del lavado de dinero, con sus enmiendas al 20 de julio de 2002, artículos 28 y 28a [Eslovenia].

⁶¹Si bien las instituciones financieras tienen que denunciar todas las operaciones respecto de las cuales saben con certeza o sospechan que están relacionadas con el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo, los profesionales jurídicos solo deben presentar una denuncia cuando “toman conocimiento de hechos” que saben o sospechan que están vinculados a estos delitos (*Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, con sus enmiendas, en vigencia desde el 2 de febrero de 2004, artículos 14bis [Bélgica]. Véase también Jean Spreutels y Claire Scohier, *La Prévention du blanchiment des capitaux, évolutions récentes*, Rev. Dr. ULB, 1997-1 (1998), páginas 165–87, disponible en el sitio de la UIF belga en Internet, <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.

⁶²Financial Transactions Report Act 1988, con sus enmiendas, sección 15A [Australia].

obligación de notificación a estas profesiones bien podría repercutir en las necesidades de personal y en los costos para la UIF.

Proveedores de servicios societarios y fideicomisos

La nueva norma del GAFI relativa a la notificación también contempla a los proveedores de servicios societarios y fideicomisos. Entre ellos se cuentan personas que escapan a las Recomendaciones del GAFI y que prestan servicios a terceros, ya sea desempeñándose como agentes en la constitución de personas jurídicas, directores o secretarios de sociedades, socios de compañías o en cargos similares relativos a otros tipos de personas jurídicas; proporcionando un domicilio social, comercial o espacio físico para una compañía o sociedad, o actuando como fiduciarios en un fideicomiso expreso, y actuando como accionista nominal en lugar de otra persona⁶³.

Otros

Algunos países han ampliado la obligación de notificación más allá de las normas internacionales. Por ejemplo, en Sudáfrica, si bien solamente las instituciones designadas están obligadas a notificar operaciones que superen un monto específico, cualquier persona que opere o administre un negocio, o que esté a cargo o sea empleada de un negocio, tiene la obligación de notificar determinadas operaciones sospechosas⁶⁴. En Colombia, la obligación de notificación y otras obligaciones afines se han hecho extensivas a entidades dedicadas al comercio exterior⁶⁵.

Hechos que se deben notificar

La norma internacional sobre la notificación de operaciones ha evolucionado con el tiempo. A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa se debatía mucho si las instituciones notificadoras debían denunciar todas las operaciones que superaran un cierto monto, solo las que parecieran estar relacionadas con actividades delictivas, o una combinación de ambos tipos de operaciones⁶⁶. En las primeras Recomendaciones del GAFI, emitidas en 1990, se establecía que los países debían cerciorarse de que las instituciones financieras prestaran especial atención a las operaciones sospechosas, investigaran sus antecedentes y mantuvieran los resultados a disposición de los supervisores, auditores y

⁶³GAFI, Recomendación 12 (e) y Glosario (2003). Véase el apéndice VII.

⁶⁴Financial Intelligence Centre Act, 2001, sección 29 [Sudáfrica].

⁶⁵Circular Externa 170 del 10 de octubre de 2002 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La lista incluye depósitos públicos y privados, sociedades de intermediación aduanera, sociedades portuarias, usuarios operadores, industriales y comerciales de zonas francas, agentes de carga internacional e intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes [Colombia].

⁶⁶Véase un análisis de este tema en Jean-François Thony, "Processing Financial Information in Money Laundering Matters: The Financial Intelligence Units," 3 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 257, páginas 258–62 (1996).

organismos policiales, pero no había ninguna norma que les exigiera comunicar estas actividades a una autoridad competente. De hecho, se alentaba a los países a que consideraran la factibilidad y utilidad de un sistema de denuncia diferente, basado en la obligación de notificar a una autoridad central las operaciones que superaran una cifra determinada⁶⁷. Con la adopción de las revisiones de 1996 a las Recomendaciones del GAFI, los informes de operaciones sospechosas pasaron a ser la norma internacional⁶⁸.

En algunos países, entre ellos Estados Unidos, las instituciones financieras están obligadas a notificar “actividades sospechosas”, en lugar de “operaciones sospechosas”⁶⁹. El significado de la primera expresión es algo más amplio que el de la segunda, ya que comprende las operaciones sospechosas y otras circunstancias que despierten sospechas de actividades delictivas. Sin embargo, la diferencia entre ambas expresiones puede reducirse en cierta medida estipulando que las entidades notificadoras deben denunciar operaciones inconclusas si las circunstancias por las que se interrumpieron son sospechosas, un requisito que se da en muchos países⁷⁰.

Informes de operaciones sospechosas

La definición de la obligación de notificar operaciones sospechosas abarca dos aspectos. El primero es la definición del término “sospechoso”, que se refiere al “nivel de convicción” necesario para que los hechos que rodean a una operación en particular constituyan una “sospecha” denunciante. El segundo aspecto es la definición del alcance de la actividad delictiva sospechada que da lugar a la obligación de notificar. En la Recomendación 13 del GAFI se mencionan los fondos que “son el producto de una actividad delictiva”⁷¹. Algunas legislaciones nacionales emplean una norma algo distinta.

Al definir la obligación de notificar operaciones sospechosas, el parámetro de referencia debe fijarse de tal manera que se reduzca al mínimo el número de operaciones sospechosas que queden sin notificar, y que el número de denuncias que resulten no ser sospechosas sea limitado. Al mismo tiempo, es importante reconocer que las tareas de investigación que les corresponden a

⁶⁷GAFI, Recomendación 24 (1990).

⁶⁸En las Recomendaciones de 1996 y 2003 se utiliza el término “fondos” en lugar de “operaciones”, pero aparentemente el GAFI los usa indistintamente (*Documento de Consulta*, párrafo 142).

⁶⁹12 CFR parte 21, subparte B, Suspicious Activity Report [Estados Unidos].

⁷⁰En Mónaco, por ejemplo, la obligación de notificación se extiende a los casos en que una institución se niega a efectuar una operación que, de haberse llevado a cabo, habría estado sujeta a dicha obligación (Ley No. 162 del 7 de julio de 1993 sobre la participación de las entidades financieras en la lucha contra el lavado de dinero, enmendada por la Ley No. 1253 del 12 de julio de 2002, artículos 5 y 32) [Mónaco].

⁷¹Véase al análisis de esta norma en la página 47.

las entidades notificadoras no deben ir más allá de la recopilación de los datos básicos necesarios para establecer que una operación es en efecto sospechosa. Por lo tanto, es de prever que una vez analizadas por la UIF, en un buen porcentaje de las denuncias se llegue a la conclusión de que la operación no estará vinculada a actividades delictivas.

¿Qué es una sospecha?

Una sospecha es una conclusión a la que llega una institución notificadora después de considerar todos los factores pertinentes. Es necesario expresar la definición de sospecha en los términos más claros que sea posible. El requisito de claridad en la definición de una operación sospechosa es de particular importancia en los países donde el incumplimiento de la obligación de notificación acarrea sanciones penales. También es importante en otras jurisdicciones, puesto que es necesario establecer sistemas complejos y costosos para que se materialice la obligación de notificación.

En muchos países, la legislación exige la denuncia de operaciones “sospechosas” pero se abstiene de definir el término “sospechosas”. Los términos “sospechoso” y “sospecha” tienen acepciones muy variadas y pueden abarcar situaciones con un “umbral probatorio” muy bajo. Por ejemplo, en el contexto de las leyes del Reino Unido y Escocia, se ha observado que el significado común de la palabra incluye la idea de “imaginar algo sin pruebas o a partir de pruebas escasas”⁷². Del mismo modo, en Estados Unidos se ha definido el término “sospecha” como “la imaginación o aprehensión de la existencia de algo malo únicamente a partir de indicios escasos o nulos, sin prueba contundente”⁷³. En francés, el término equivalente “*soupçon*” también tiene varias acepciones, algunas de las cuales también sugieren pruebas muy escasas, como por ejemplo, “una mera conjetura, opinión, consejo o hipótesis o intuición [...]”⁷⁴. Si bien no tienen fuerza de ley, estas definiciones demuestran claramente que los términos “sospechoso” y “sospecha” pueden tener diversos significados.

Al aplicar una norma tan general, la entidad notificadora goza de considerable discrecionalidad para decidir si denuncia o no determinadas operaciones. Esta discrecionalidad es compatible con el punto de vista de que

⁷²Alastair N. Brown, “Money Laundering: A European and U.K. Perspective”, [1997] 8 *J.I.B.L.* 307, en 309. El autor adopta el punto de vista de que en el contexto de la obligación de notificación, “el término ‘sospecha’ significa el estado mental en el que se contempla una posibilidad real de que la persona sea un delincuente”. [La traducción es nuestra.]

⁷³Bryan A. Garner, Redactor Jefe, *Black’s Law Dictionary*, séptima edición, West Group, St. Paul, Minnesota, 1999, página 1460. [La traducción es nuestra.]

⁷⁴“*Simple conjecture, avis, hypothèse ou intuition concernant quelque chose sans connotation défavorable*”, *Trésor de la Langue Française*, disponible en Internet en <http://zeus.inalfr.fr>.

las decisiones sobre qué operaciones son sospechosas deben ser tomadas por los funcionarios de las instituciones financieras basándose más en sus capacidades, experiencia y conocimiento del cliente que en un conjunto de reglas rígidas. Sin embargo, una norma de este tipo impone una carga importante a las entidades notificadoras, y también tiende a aumentar la cantidad de denuncias que recibe la UIF. Esto a su vez se traduce en una carga adicional para la UIF, que necesita más personal y otros recursos (incluido el acceso a la información) para analizar las denuncias. Algunos países, sobre todo en vista de las sanciones aplicables por no notificar, han tomado medidas que limitan la discrecionalidad de las entidades notificadoras. Algunos lo han hecho exigiendo que la “sospecha” sea más concreta, mientras que otros han evitado por completo el uso de los criterios de “sospecha”.

Ciertos países han procurado aclarar el significado de la palabra “sospecha” estipulando, en la misma ley, que la sospecha se base en alguna observación fáctica. Por ejemplo, la ley contra el lavado de dinero de Suiza se refiere a “*soupçon fondé*” (una “sospecha fundada”, en la traducción extraoficial de las autoridades suizas)⁷⁵; es decir, una sospecha con fundamentos en ciertos hechos, por débiles que sean. La ley australiana también emplea un criterio más objetivo y requiere que los operadores de dinero (*cash dealers*) denuncien transacciones cuando tengan “fundamentos razonables para sospechar que la información” de la que disponen pueda ser pertinente a la investigación o el enjuiciamiento de un delito⁷⁶. Si bien es posible que estas leyes hayan dado mayor objetividad a la norma, se ha observado que, al mismo tiempo, pueden haber elevado el “umbral probatorio”⁷⁷.

Otro modo de limitar, en cierta medida, el número de posibles interpretaciones del término “sospecha” consiste en establecer un mecanismo en

⁷⁵*Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier du 10 octobre 1997* (Ley federal relativa a la prevención del lavado de dinero en el sector financiero del 10 de octubre de 1997), artículo 9, párrafo 1 [Suiza].

⁷⁶Financial Transactions Reports Act 1988 (con sus reformas), artículo 16 (1) (b) (ii) [Australia]. [La traducción es nuestra.]

⁷⁷En el contexto europeo, han surgido inquietudes sobre el grado en que tales disposiciones son coherentes con la distribución adecuada de labores entre las instituciones financieras y la UIF. En un informe reciente se hace referencia a un aparente requisito de la legislación de que las sospechas sean “bien fundadas” o “muy bien fundadas”, y se observa que “corresponde principalmente a las propias autoridades competentes [es decir, las UIF] determinar si el carácter de la sospecha justifica su investigación policial. La redacción de algunas leyes puede dar la impresión de que los empleados de las instituciones financieras y de crédito podrían desempeñar algún tipo de función de investigación. Al redactar o revisar sus leyes, los Estados deben cuidarse de no dar la impresión de estar creando, inadvertidamente, más obstáculos que las instituciones financieras y de crédito deben superar antes de presentar un informe” (Consejo de Europa, Comité Europeo para los Problemas Criminales, Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas de Lucha contra el Lavado de Dinero, *A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*, párrafo 149). [La traducción es nuestra.]

virtud del cual un organismo se encarga de definir el término de forma más concreta. Esto se hizo en Luxemburgo, donde la *Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)* distribuyó una circular con un conjunto de indicadores que tienen por objeto especificar la obligación de notificación⁷⁸. Los indicadores son similares a los 39 indicadores de lavado de dinero emitidos anteriormente por la Comisión Federal Bancaria de Suiza en virtud de una disposición de la ley contra el lavado de dinero que se refiere a la detección de operaciones de alto riesgo⁷⁹. En Lituania, existen resoluciones gubernamentales que establecen criterios para aclarar lo que se entiende por operaciones “sospechosas”⁸⁰. En otros países, como Canadá⁸¹, la UIF ha emitido pautas, que no forman parte de la ley o de las reglamentaciones y no tienen fuerza vinculante, con el fin de ayudar a las entidades notificadoras a detectar las operaciones sospechosas.

Otras jurisdicciones han evitado usar en sus leyes el término “sospecha” y sus variantes, y han procurado que la obligación de notificación se base en criterios más objetivos. Al respecto, cabe destacar que en la directiva de la UE relativa a la prevención del lavado de dinero se exige a los países que obliguen a las entidades y a las personas pertinentes a informar a las autoridades competentes “de cualquier hecho que pudiera ser indicio de blanqueo de capitales”⁸². La ley española exige que se comunique “cualquier hecho u operación respecto al que exista indicio o certeza de que está relacionado con el blanqueo de capitales [...]”⁸³.

Para evitar el uso del término “sospecha” como fundamento de la obligación de notificación, en los Países Bajos la justificación se basa en el carácter “inusual” de las operaciones. La ley holandesa dispone que las personas sujetas a la obligación de notificación denuncien las operaciones

⁷⁸Circulaire IML 94/112, 25 de noviembre de 1994, anexo I [Luxemburgo].

⁷⁹*Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002* (Ordenanza de la Comisión Federal Bancaria de Suiza relativa a la prevención del lavado de dinero, 18 de diciembre de 2002), artículo 8 y anexo [Suiza].

⁸⁰Decisión gubernamental del 15 de mayo de 2003, suplementaria de la Decisión gubernamental del 6 de septiembre de 2002 sobre la aprobación de los criterios en virtud de los cuales una operación monetaria se considera sospechosa, *Official Gazette*, No. 49-2177, 21 de mayo de 2003 [Lituania].

⁸¹Véanse, por ejemplo, *Guideline 1, Backgrounder y Guideline 2, Suspicious Transactions*, ambas expedidas el 23 de marzo de 2003; todas las directrices están disponibles en el sitio de Fintrac en Internet: <http://www.fintrac.gc.ca>.

⁸²Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, artículo 6, inciso 1(a) [Unión Europea]. El criterio no ha variado desde la Directiva de 1991.

⁸³Ley 19/193, del 28 de diciembre de 1993, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, Artículo 3, párrafo 4(a) [España].

“inusuales”⁸⁴. De este modo, no es necesario relacionar una operación con un presunto delito penal, basta con que la operación sea “inusual”. Los ministros de Justicia y Hacienda tienen la responsabilidad conjunta de emitir una lista de “indicadores”, si fuera necesario, para cada categoría de operaciones, por un período de no más de seis meses después de la consulta con la UIF. Una vez aprobados por el gobierno, los indicadores pasan a ser permanentes⁸⁵. La lista actual contiene indicadores de aplicación general, así como otros relacionados con ciertos tipos de operaciones, tales como las pólizas de seguro de vida y las transacciones con tarjetas de crédito y en casinos⁸⁶.

En un enfoque “intermedio” se utilizan ambos criterios —“inusual” y “sospechoso”— en distintas etapas del proceso de identificación de las operaciones objeto de denuncia. En Colombia, por ejemplo, toda operación incompatible con el perfil del cliente o que se encuadre dentro de una categoría de alertas objetivas predeterminadas por la institución notificadora se debe considerar “inusual”. La institución somete la operación a un examen más a fondo para determinar si tiene una justificación económica y legal. Si no la tiene, se la considera “sospechosa” y se la denuncia a la UIF⁸⁷.

Las Recomendaciones del GAFI de 2003 dejan en manos de cada país la decisión del carácter exacto que debe tener la sospecha para que dé lugar a la obligación de notificación. La Recomendación 13 se refiere a una institución financiera que “sospechara o tuviera fundamentos razonables para sospechar” que los fondos están relacionados con actividades delictivas⁸⁸. Las definiciones de la obligación varían de un país a otro, pero es indiscutible que las instituciones financieras y otras entidades notificadoras que están sujetas a la norma de diligencia debida (identificación del cliente) son las más idóneas para detectar operaciones sospechosas o inusuales.

⁸⁴Ley de divulgación de operaciones inusuales (servicios financieros) del 16 de diciembre de 1993, artículo 9, párrafo 1 [Países Bajos].

⁸⁵Ibíd., artículo 8.

⁸⁶Lista de indicadores aplicables desde el 28 de enero de 2002, disponible en MOT [Países Bajos].

⁸⁷Circular Externa 25 de 2003 de la Superintendencia Bancaria de Colombia, capítulo 11, secciones 2.3.1.3 y 2.3.1.4.

⁸⁸Al analizar la obligación de notificación, en el *Documento de Consulta* se distingue una marcada diferencia entre los términos “sospechar” (descrito como un criterio subjetivo) y “tener fundamentos razonables para sospechar” (un criterio objetivo) (párrafo 139). En la práctica, como lo demuestran los ejemplos mencionados en el texto, el contexto en el que se emplea el término “sospechoso” (incluido el uso de palabras que denoten reservas e indicadores obligatorios de sospecha) han distorsionado de cierta manera esta distinción.

¿Qué constituye una actividad delictiva a los efectos de la obligación de notificación?

La intención básica de la obligación de notificación, tal como consta en las Recomendaciones del GAFI de 1996, es proporcionar a la UIF información sobre operaciones con fondos que podrían provenir de una actividad delictiva⁸⁹. La expresión “actividad delictiva” se repite en las Recomendaciones de 2003. En la práctica, sin embargo, el abanico de delitos penales que constituyen “actividades delictivas”—y que por ende dan lugar a la obligación de denunciar las operaciones a las que estén vinculadas— varía de un país a otro. Aunque muchos países definen la obligación haciendo referencia al lavado de dinero, otros adoptan un enfoque distinto. Por ejemplo, en Bélgica, donde los delitos determinantes están definidos de manera muy general mediante referencia a todos los delitos⁹⁰, la obligación de notificación se limita a casos en los que se sospecha que los fondos provienen de una infracción concreta perteneciente a un grupo determinado de delitos⁹¹.

En las Recomendaciones de 2003 se procura dar más orientación al respecto. En la nueva Recomendación 13 y su Nota Interpretativa se define la norma relativa a la obligación de notificación haciendo referencia a la norma mediante la cual se definen los delitos subyacentes en la tipificación del lavado de dinero, que figura en la Recomendación 1. La norma para la tipificación, a su vez, se remite a la Convención de Viena de 1988 y la Convención de Palermo. La Convención de Viena se refiere únicamente a los delitos relacionados con los estupefacientes como delitos subyacentes, pero en la más reciente Convención de Palermo se establece el principio general de que los delitos determinantes deben incluir “a la gama más amplia posible de delitos determinantes” y “todos los delitos graves” que estén ahí definidos como conducta que constituye un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años⁹².

Sobre la base de la Convención de Palermo, la Recomendación 1 del GAFI (2003) declara que “los países deberían aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves a los efectos de incluir la gama más amplia de delitos subyacentes”. También especifica que, como mínimo, la ley debe incluir una gama de delitos dentro de cada una de las categorías establecidas de delitos que figuran en el glosario. La obligación de notificación se define

⁸⁹GAFI, Recomendación 15 (1996).

⁹⁰Código penal, artículo 505 [Bélgica].

⁹¹*Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, I* [Bélgica].

⁹²Convención de Palermo, artículo 2 (b) y artículo 6, párrafos 2 (a) y (b). La Convención establece asimismo una regla especial para los países que se basan en una lista de delitos, según la cual se deben incluir como delitos determinantes una “amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados” (Ibid., párrafo 2(b)).

en la Recomendación 13, por referencia a la sospecha de que los fondos sean “producto de una actividad delictiva”, la cual se define en la Nota Interpretativa como “a) todos los actos delictivos que pudieran constituir un delito subyacente respecto del lavado de activos en el país, o b) como mínimo, aquellos delitos que constituirían un delito subyacente de acuerdo con lo requerido por la Recomendación 1”. La Nota Interpretativa añade que “se alienta enfáticamente a los países a que adopten la alternativa a)”. En el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo figura una obligación similar, la cual establece como norma la denuncia de “transacciones que se sospeche provengan de una actividad delictiva”⁹³.

Informes de operaciones relacionadas con el financiamiento del terrorismo

Además de la denuncia de operaciones que se sospeche estén vinculadas al lavado de dinero, los países también deben cerciorarse de que las entidades pertinentes denuncien las operaciones que se sospeche estén relacionadas con el terrorismo. Esta nueva norma se instituyó cuando el GAFI adoptó, en octubre de 2001, las Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo⁹⁴.

La mayoría de los países ha adoptado esta norma mediante reformas a la ley en la que se estipula la obligación de notificación. Puede ser que en algunos países dicha reforma no sea necesaria. Tal sería el caso si la obligación de notificación está redactada en términos suficientemente amplios; por ejemplo, cuando la obligación se refiere a operaciones que se sospecha están vinculadas a alguna actividad delictiva y en jurisdicciones en las que el financiamiento del terrorismo está tipificado como delito. En contraste con las operaciones de lavado de dinero, las operaciones de financiamiento del terrorismo son ilegales, pero no porque los fondos provengan de delitos, sino por su intención dolosa. Es posible que se necesite capacitación para asegurarse de que las entidades notificadoras detecten tales operaciones, que suelen parecer “normales”, salvo por su objetivo ilícito.

Informes de operaciones que exceden de un monto determinado

Antes de que los informes de operaciones sospechosas se convirtieran en la norma internacional, los países con sistemas de prevención del lavado de dinero recurrían al análisis de operaciones de gran volumen para detectar actividades delictivas. Los informes sobre estas operaciones aún son valiosos en algunas jurisdicciones como fuentes de datos adicionales que permiten

⁹³Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, artículo 18 (b) (apéndice IX).

⁹⁴Recomendación Especial IV (véase el apéndice VIII).

generar inteligencia y como medio para rastrear la “ruta del dinero” una vez detectada una actividad sospechosa y emprendida la investigación penal⁹⁵.

Varios países han implantado este sistema. En Estados Unidos, las instituciones financieras deben notificar todas las operaciones en efectivo por más de US\$10.000 a una central supervisada por la FinCEN (salvo que estén exentas)⁹⁶. A partir de enero de 2003, Canadá adoptó un sistema en virtud del cual se deben notificar las operaciones en efectivo que superen un monto específico (\$Can10.000)⁹⁷. Los informes se presentan a la UIF canadiense. También se deben notificar las transferencias internacionales por cable que superen esa misma suma⁹⁸. Existe una obligación similar en Australia, donde los operadores de dinero deben notificar, además de todas las transferencias internacionales por cable, las transacciones en efectivo en las que intervengan y cuyos montos (en monedas o billetes) equivalgan a \$A10.000 o más⁹⁹. Una operación puede ser denunciada tanto por ser sospechosa como por superar el umbral establecido.

Estos sistemas producen una enorme cantidad de informes e imponen a las entidades notificadoras y a las UIF la necesidad de contar con equipos informáticos avanzados que permiten realizar una gestión eficaz. En Estados Unidos, el sistema de notificación de operaciones en efectivo generó más de 12 millones de informes durante el ejercicio fiscal 2002 de ese país¹⁰⁰. Las leyes prevén excepciones para instituciones financieras designadas, organismos gubernamentales y empresas reconocidas que manejan grandes sumas de dinero en el curso normal de sus actividades.

⁹⁵En la Recomendación 19 del GAFI se indica que los países deben considerar “la viabilidad y utilidad de un sistema en el cual los bancos y demás instituciones financieras e intermediarios reporten todas las operaciones de divisas nacionales e internacionales por encima de una cuantía determinada, a una agencia central nacional dotada de una base de datos computarizada, a disposición de las autoridades competentes para ser utilizada en casos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, sujeto a salvaguardas estrictas que aseguren el uso correcto de la información”.

⁹⁶La obligación de notificación figura en una reglamentación, 31 CFR 103.22, emitida en virtud de la autoridad de la Bank Secrecy Act (31 U.S.C. 5311 *et seq.*) [Estados Unidos].

⁹⁷Proceeds of Crime Money Laundering and Terrorist Financing Regulations, sección 12. (1) y otros [Canadá]. Esta obligación de notificación entró en vigencia el 31 de enero de 2003.

⁹⁸Ibíd. La obligación de notificar las transferencias por cable se introdujo gradualmente durante 2002 y 2003.

⁹⁹Financial Transaction Reports Act 1988, sección 7 y AUSTRAC Guideline No. 2 [Australia].

¹⁰⁰*Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury, octubre de 2002, página 2.*

Informes de transporte transfronterizo de dinero e instrumentos negociables al portador

Es cada vez mayor el número de documentos internacionales en que se alienta a los países a adoptar sistemas de notificación de los movimientos transfronterizos de dinero. En la Recomendación 19 del GAFI se indica que los países deberían considerar “la implementación de medidas viables para detectar o vigilar el transporte físico transfronterizo de dinero e instrumentos negociables al portador, sujetas a salvaguardas estrictas que aseguren el uso correcto de la información y sin impedir en modo alguno la libertad de movimientos de capital”. En la Convención de Palermo consta un requisito de consideración similar¹⁰¹, así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuya disposición pertinente agrega que “[e]sas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes”¹⁰². En la República Checa, por ejemplo, las autoridades aduaneras tienen que informar a la UIF cuando, en el desempeño de sus funciones, determinen que se han transportado billetes, monedas, cheques o cheques de viajero válidos por un monto superior a CZK 350.000 (aproximadamente US\$13.000)¹⁰³.

Información de otras UIF

Una de las funciones más importantes de una UIF es el libre intercambio de información e inteligencia financieras con otras UIF. Los principios que rigen el intercambio de información entre UIF, enunciados en el documento del Grupo Egmont denominado *Principios del intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera para casos de lavado de dinero*, se analizan más adelante en este capítulo¹⁰⁴. La legislación que rige el intercambio de información entre UIF debe permitir que esos intercambios se lleven a cabo sin impedimentos.

Una UIF puede recibir información financiera de una unidad homóloga extranjera, mediante pedido o en forma espontánea, en el caso de que la UIF extranjera reciba información financiera u obtenga datos concretos que estima que puedan ser de interés para la UIF. En este último caso, la UIF receptora deberá analizar la información del mismo modo que analiza toda información similar y determinar si los datos podrían ser indicativos de alguna actividad ilícita.

¹⁰¹Convención de Palermo, artículo 7, párrafo 2 (apéndice X).

¹⁰²Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 14, párrafo 2 (apéndice XI).

¹⁰³Ley de lavado de dinero, No. 61/1996 Coll., enmendada por la Ley No. 15/1998 Coll., artículo 5 [República Checa].

¹⁰⁴Anexo de la Declaración de propósito del Grupo Egmont. Véase el apéndice V.

Reglas relativas a las entidades notificadoras***Carácter confidencial de la información de los clientes***

Los funcionarios y el personal de las instituciones financieras por lo general están comprometidos a no divulgar información sobre los clientes obtenida como resultado de sus actividades. Este compromiso suele considerarse como una condición implícita del contrato entre la institución financiera y el cliente. En algunos países, además de este compromiso de discreción, las leyes establecen una obligación de secreto, cuya violación puede acarrear sanciones penales¹⁰⁵.

La protección de los datos del cliente puede reforzarse con otras leyes, como las que se han adoptado en muchos países con el propósito de proteger el carácter confidencial de la información personal contenida en las bases de datos electrónicas. Estas leyes a menudo restringen la manera en que las instituciones financieras pueden utilizar la información de sus clientes y las circunstancias en las que pueden suministrarla a terceros¹⁰⁶. La facultad de las instituciones financieras para divulgar información de sus clientes está sujeta a varias restricciones que deben superarse para permitir el funcionamiento del sistema de notificación contra el lavado de dinero. Esto se suele hacer mediante disposiciones específicas en las leyes que establecen la obligación de notificación. Tal obligación debe comprender no solo la presentación de informes de operaciones sospechosas y de otra índole, sino también el deber de la institución de atender los pedidos de información adicional que haga la UIF, incluida la entrega de documentación pertinente.

En las Recomendaciones del GAFI de 2003 consta una disposición general en el sentido que “[l]os países deben asegurarse de que las leyes de confidencialidad de las instituciones financieras no impidan la implementación de las Recomendaciones del GAFI”¹⁰⁷. La ampliación de la obligación de notificación a determinadas profesiones no financieras como parte de la puesta en marcha de la iniciativa “Gatekeeper” (o de los “profesionales obligados”) del G-8 ha planteado cuestiones complejas relativas al compromiso de confidencialidad inherente al ejercicio de estas profesiones. Este es el caso,

¹⁰⁵En Francia, por ejemplo, las sanciones penales por violación de secreto se aplican a los directores y empleados de “instituciones de crédito” (Code monétaire et financier, artículo L-511-33).

¹⁰⁶Véase el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, Estrasburgo, 28 de enero de 1981 (Consejo de Europa, ETS no. 108), e Informe explicativo relativo al Convenio.

¹⁰⁷Recomendación 4. Véase un análisis del conflicto entre la protección de la información privada y las obligaciones de denuncia de las entidades sujetas a la ley contra el lavado de dinero en Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model*, (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press), páginas 143–45.

sobre todo, de las profesiones jurídicas, en las cuales el requisito de confidencialidad está muy arraigado.

Prohibición de “advertir”

A fin de que los fondos sospechosos no salgan de la institución notificadora y para evitar que las investigaciones lleguen a conocimiento de los sospechosos, es importante que las instituciones notificadoras no informen a sus titulares de cuentas y clientes sobre los informes que presentan a la UIF¹⁰⁸. Este tipo de disposición existe en muchas leyes contra el lavado de dinero y está enunciada en la Recomendación 14 del GAFI.

Inmunidad de la entidad notificadora y su personal con respecto a informes presentados de buena fe

Un corolario de la obligación de notificar operaciones sospechosas es que la persona que hace una denuncia de buena fe debe quedar libre de responsabilidad por las consecuencias legales de la denuncia. Las Recomendaciones del GAFI han establecido esto como norma desde 1990.

Esta inmunidad comprende dos aspectos. En primer lugar, la ley que dispone la presentación de informes de operaciones sospechosas debe aclarar que quienes los presenten estarán exentos de los requisitos legales de secreto profesional y confidencialidad. En segundo lugar, las personas que presentan de buena fe los informes exigidos también deben estar protegidas contra una posible responsabilidad ante las personas mencionadas en los informes, las cuales, si se enteraran de la divulgación, podrían reclamar daños y perjuicios contra los denunciantes.

Las leyes sobre inmunidad de las entidades notificadoras varían en cuanto a su alcance. La ley belga es especialmente amplia en este sentido. Establece que no se podrá entablar ningún procedimiento civil, penal o disciplinario ni se podrá imponer ninguna sanción profesional a las instituciones o las personas comprendidas en la ley contra el lavado de dinero, sus empleados y representantes que hayan suministrado, de buena fe, información de conformidad con las disposiciones pertinentes de dicha ley¹⁰⁹. En Liechtenstein, la ley aborda específicamente los dos aspectos de la recomendación al estipular que toda persona que presente un informe a la UIF de conformidad con la ley —aun si se determinara que tal informe es infundado— estará exenta de toda responsabilidad, siempre y cuando no haya actuado intencionalmente ni con negligencia grave. Este acto de notificación

¹⁰⁸Las Recomendaciones del GAFI han incluido una norma en este sentido desde la emisión de las primeras recomendaciones en 1990.

¹⁰⁹*Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, artículo 20 [Bélgica].

no es ilegal dentro del significado de la ley penal, siempre que la persona no haya tenido la intención de comunicar información falsa¹¹⁰. La ley de Sudáfrica también abarca ambos aspectos; indica que no será procedente ninguna acción penal o civil contra una persona o institución notificadora que cumpla de buena fe con una disposición de la ley en cuestión¹¹¹. En los Países Bajos, la inmunidad frente a la responsabilidad por daños y perjuicios a terceros está más delimitada, ya que se reserva para los casos en que, consideradas todas las circunstancias, resulta plausible que la denuncia no debería haberse efectuado¹¹².

Forma y contenido de los informes a la UIF

En algunos países, la facultad de decidir la forma y el contenido de los informes se delega en la UIF. Este es el caso, por ejemplo, de los Países Bajos¹¹³. En Australia, la ley tiene anexos en los que se indican los elementos que se deben notificar según cada tipo de entidad notificadora. Se pueden eliminar o agregar elementos mediante reglamentaciones dictadas por el ejecutivo¹¹⁴.

En muchos países, los informes se deben presentar por escrito, pero también se prevén informes verbales (por ejemplo, por teléfono) en casos urgentes. Por lo general se exige una confirmación escrita después de que se efectúe un informe verbal¹¹⁵. La UIF por lo general proporciona un modelo uniforme para los informes relativos a cada tipo de institución en particular.

En algunos países, los informes se pueden presentar en forma electrónica. Esto comprende no solo la producción automatizada de series de informes que se remiten por medios electrónicos, como sucede en muchas instituciones financieras importantes con los informes de operaciones monetarias de mucho valor, sino también la posibilidad de que las personas o entidades notificadoras presenten denuncias mediante un formulario electrónico suministrado por la UIF. En varios países económicamente avanzados, la gran mayoría de los informes se presentan por vía electrónica.

¹¹⁰Ley de diligencia debida del 22 de mayo de 1996, artículo 9 (3) [Liechtenstein].

¹¹¹Financial Intelligence Centre Act, 2001, sección 38 (1) [Sudáfrica].

¹¹²Ley de divulgación de operaciones inusuales (servicios financieros), artículo 13 [Países Bajos].

¹¹³Ibid., artículo 11 [Países Bajos].

¹¹⁴Financial Transaction Reports Act 1988, con sus enmiendas, y anexos 1–4; legalmente, las reglamentaciones las emite el Gobernador General (sección 43 de la ley) [Australia].

¹¹⁵Véase, por ejemplo, *Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, artículo 12, párrafo 1 [Bélgica].

Sin embargo, puede ser que en muchos de los países menos avanzados económicamente no exista la infraestructura que permita un uso generalizado de la tecnología de la información. En estos países, lo normal es que los informes se presenten en formularios de papel que, si la UIF cuenta con la capacidad necesaria, podrán indizarse electrónicamente o transcribirse en una base de datos local segura.

En la mayoría de los casos, la información necesaria para los informes de operaciones sospechosas comprende no solo los detalles de la operación o del cliente, sino también una declaración de los motivos que hacen despertar sospechas o los hechos que confirman las sospechas.

Mejora del flujo y la calidad de los informes

Para lograr el cumplimiento de las obligaciones de notificación ALD/LFT es necesario implantar un conjunto de medidas —como la concientización y la capacitación— que permitan mejorar el flujo y la calidad de los informes sin recurrir a sanciones. Las tareas de concientización y capacitación que realice la UIF u otro organismo supervisor serán de especial utilidad cuando se esté creando la UIF, pues en ese momento es importante fomentar la confianza entre el personal de las entidades notificadoras y la UIF. Del mismo modo, estas acciones se pueden poner en práctica cuando nuevos sectores pasen a estar sujetos a la obligación de notificación.

Sin embargo, también es necesario contar con mecanismos que garanticen que todas las instituciones afectadas comprendan el carácter imperativo de la obligación de notificación y que puedan aplicarse a las instituciones que no cumplan dicha obligación, una vez que se hayan agotado otros medios. La utilización de sanciones en casos apropiados también sirve para demostrar claramente a todo el sector de entidades notificadoras la determinación de la UIF (u otro organismo supervisor) de alcanzar niveles de notificación satisfactorios.

Consultas

Antes de imponer sanciones a las entidades incumplidoras, hay varias otras medidas que se pueden aplicar para mejorar la calidad y el flujo de los informes. Una posibilidad es evaluar los procedimientos de notificación de distintos sectores para poder orientar la capacitación y otras actividades de consulta a los sectores que más las necesitan. A tales efectos, la UIF puede analizar los datos básicos de cada entidad notificadora en un sector, el volumen de operaciones, la participación en el mercado, el tipo de actividad y otros factores para obtener una estimación general de la cantidad de denuncias que podrían esperarse de cada entidad. Luego se observan las prácticas de notificación de cada sector, y si el número de informes “previstos” no concuerda con los recibidos, se pueden considerar distintas acciones.

60 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

Los programas de capacitación pueden estar orientados a las instituciones de los sectores que muestren una mayor necesidad de mejorar. También se puede orientar la capacitación hacia los sectores que se vayan sumando a la lista de instituciones notificadoras. El objetivo inmediato de la participación del personal de la UIF en la capacitación de los sectores seleccionados es promover el mejoramiento de los informes, pero también puede considerarse como el punto de partida de la relación bilateral entre la UIF y las entidades del sector. También se puede analizar la calidad de los informes recibidos de cada sector¹¹⁶. Los resultados pueden transmitirse a las entidades notificadoras de cada sector, ya sea individualmente o en forma colectiva durante reuniones del sector en general.

Otra herramienta que utilizan algunas UIF consiste en pedir a las entidades notificadoras (en base a una norma legal) que informen regularmente a la UIF sobre sus actividades ALD/LFT, incluyendo entre otras cosas estadísticas sobre los informes presentados. Esto le permitirá a la UIF verificar si hay concordancia entre los datos comunicados y los informes efectivamente recibidos. Si no la hay, la UIF o el organismo supervisor deben comunicarse con la entidad notificadora y pedir una explicación sobre las discrepancias. Este método incentiva a las entidades notificadoras a que usen sistemas eficientes para controlar sus actividades de presentación de informes.

Sanciones administrativas

Una vez que un programa de consultas haya estado en funcionamiento durante un cierto tiempo, la UIF¹¹⁷ tiene que ocuparse de las entidades cuyo nivel de presentación de informes está por debajo del nivel del sector en general. En este sentido, debería tomarse nota de la diferencia entre las omisiones en la notificación de operaciones en “efectivo” o de otro tipo por encima de un monto fijo y las omisiones en la notificación de operaciones sospechosas. En el caso de las primeras (o cualquier otra obligación de notificación basada en un criterio objetivo), existe una prueba concreta para determinar si la denuncia de una operación era justificada; en el caso de las operaciones sospechosas, se trata de un juicio subjetivo basado en todos los hechos del caso. De ahí la utilidad de las directrices internas sobre la detección de operaciones sospechosas.

Si el número de informes es reducido, un análisis de una muestra de operaciones puede revelar en qué medida no se notificaron operaciones que

¹¹⁶La UIF de Honduras ha elaborado un sistema para controlar electrónicamente la calidad de los informes financieros (es decir, los ROS) que las entidades notificadoras presentan a la UIF. El sistema ha demostrado ser un método eficaz para garantizar el control de calidad de los datos financieros que la UIF recibe y analiza.

¹¹⁷La autoridad para imponer sanciones administrativas se puede conferir a la UIF o a otra autoridad supervisora. En esta sección solo se menciona a la UIF para simplificar la presentación.

debían haber sido denunciadas. Si se detectara un nivel elevado de operaciones no notificadas, la UIF puede tratar de determinar si las entidades notificadoras siguieron las pautas aplicables sobre detección de operaciones sospechosas. En este contexto, las decisiones individuales de abstenerse de informar ciertas operaciones no son tan importantes como la tendencia que ponen de manifiesto. Una decisión de no informar debe examinarse junto con los argumentos en que se basa tal decisión, a fin de determinar si se trata de un caso aislado o de una tendencia.

En la legislación se puede establecer un abanico de sanciones administrativas para las entidades incumplidoras, y la aplicación de la sanción varía según la gravedad de la falta. Un conjunto típico de sanciones administrativas graduales puede incluir apercibimientos, amonestaciones, multas de diferentes montos y, en última instancia, la cancelación de la licencia de funcionamiento de la entidad incumplidora. La publicación de estas sanciones (si está permitido o es obligatorio) puede contribuir a que el sector sujeto a la obligación de notificación se percate de que hay un control de su cumplimiento.

El procedimiento para aplicar sanciones administrativas varía de un país a otro. La UIF u otra autoridad de supervisión suele tener la facultad para imponer la sanción de primer nivel, como los apercibimientos. En algunos países, la UIF también tiene autoridad para aplicar otras sanciones administrativas. Por ejemplo, en la República Checa, la UIF es una dependencia del ministerio de Hacienda, y el titular de esa cartera tiene la facultad de imponer ciertas multas por incumplimiento de la ley contra el lavado de dinero. No obstante, si el grado de incumplimiento justifica la revocación de la licencia, el ministro debe remitir el caso a la autoridad competente para que tome una decisión¹¹⁸. En otros países, la UIF solo puede iniciar el trámite de la sanción remitiendo los casos a una autoridad de supervisión o a un tribunal administrativo. Tal es el caso de Bélgica, donde la UIF carece de poder para aplicar sanciones y para ese fin debe elevar los casos a las autoridades supervisoras, reglamentarias o disciplinarias competentes. (El ministro de Hacienda es la autoridad designada con respecto a las entidades que no están bajo la supervisión o el control de un organismo)¹¹⁹.

¹¹⁸Ley No. 61 Coll., capítulo 3, sección 12 (1), y 13 (1) [República Checa].

¹¹⁹*Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, artículo 22 [Bélgica].

Sanciones penales

En algunos países, la violación de las obligaciones de notificación dispuestas por la ley ALD que cometan las personas físicas y jurídicas constituyen infracciones penales. Si bien en los procesos tanto administrativos como penales las multas pueden ser la sanción que se impone al momento de la sentencia, existe una diferencia muy importante entre los dos procesos. En primer lugar, en el caso de las sanciones penales, si la ley penal así lo dispone, la abstención de notificar puede ser causa de prisión además o en lugar de las multas. En todo caso, las condenas penales afectan permanentemente los antecedentes de una persona y, según los requisitos de aptitud e idoneidad vigentes en muchos países, el resultado puede ser que la persona quede inhabilitada para ser gerente o miembro del directorio de una institución financiera. Además, los procesos penales suelen ir acompañados de una considerable publicidad negativa para la empresa y la persona, lo que puede acarrear perjuicios comerciales. Hay que señalar también la posibilidad de que sea más difícil obtener una condena penal a partir del mismo conjunto de hechos, ya que los criterios para condenar (es decir, la prueba más allá de una duda razonable) son más estrictos que los que se suelen aplicar en los procesos administrativos (es decir, preponderancia de las pruebas).

Por todo lo expuesto, conviene reflexionar con cuidado antes de incumplir las obligaciones de notificación y otras similares que están sujetas a sanciones penales. Algunos países han tipificado como delito numerosos tipos de conductas violatorias de las obligaciones ALD/LFT de las entidades notificadoras. Este es el caso, por ejemplo, de Sudáfrica¹²⁰. En otros países se ha intentado limitar las conductas tipificadas a aquellos casos en que, dadas las circunstancias, la infracción puede considerarse resultado de negligencia grave. Por ejemplo, en Mónaco, una persona que, en clara negligencia de su deber profesional hace caso omiso de tomar los recaudos establecidos en la ley contra el lavado de dinero y su reglamentación, contraviene las disposiciones de denuncia de operaciones sospechosas (incluidas las operaciones no realizadas por haber sospechas ALD/LFT) podrá ser sometida a enjuiciamiento penal que culmine en la imposición de multas¹²¹.

Análisis de los informes

El segundo aspecto de las funciones básicas de una UIF, según la definición del Grupo Egmont, es el análisis de las denuncias presentadas por las

¹²⁰Financial Intelligence Centre Act, 2001, secciones 46-71 [Sudáfrica].

¹²¹Ley 1253 del 12 de julio de 2002, que enmienda la Ley No. 162 del 7 de julio de 1993 sobre la participación de las entidades financieras en la lucha contra el lavado de dinero, artículo 32 [Mónaco].

64 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

entidades notificadoras. El objeto es determinar si los datos incluidos en los informes, corroborados por la UIF según sea necesario, constituyen una base suficiente para que el expediente sea enviado a fines de que prosiga la investigación o se inicie un enjuiciamiento (según sea el caso). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en la práctica, es posible que la distinción entre el análisis efectuado por la UIF y las investigaciones realizadas por las autoridades policiales no sea la misma en todos los países y que varíe según el tipo de UIF.

La cantidad de informes que reciben las UIF varía mucho de un país a otro. En algunos casos, el volumen puede ser tan grande que la UIF no alcance a analizar todos a tiempo. De ser así, la UIF puede usar criterios internos para establecer un orden de prioridad y dedicarse solamente a los más importantes. En la mayoría de las circunstancias, los informes de operaciones sospechosas y las comunicaciones de otras UIF reciben una prioridad más alta que los informes basados en el monto de la operación. No obstante, los informes que no se analizan de inmediato pueden resultar valiosos posteriormente en el análisis de los informes prioritarios, y pueden aportar datos útiles para los análisis operativos o estratégicos. Muchas UIF almacenan estos “datos latentes” para usarlos más adelante e incluirlos en otros informes algunos meses o años más tarde, cuando se reciben nuevos informes que se compaginan con la información almacenada.

El proceso analítico comienza con la recepción de un informe, continúa con la recopilación de información adicional conexas, pasa por diferentes formas de análisis, y finaliza o bien con el envío de un expediente detallado sobre un caso de lavado de dinero (o financiamiento del terrorismo) a las autoridades policiales o la fiscalía, o bien con la conclusión de que no se encontró ninguna actividad sospechosa. Una vez concluido el análisis, es posible que la notificación que dio inicio al proceso sea una parte pequeña del expediente.

Cuando los datos recibidos superan un determinado volumen, su almacenamiento y análisis tienen que hacerse con medios electrónicos. De lo contrario, recuperar y analizar los datos puede llevar demasiado tiempo y probablemente el análisis no sería tan exhaustivo. La capacidad para analizar la información con rapidez es de vital importancia para un sistema de lucha contra el lavado del producto del delito, y las bases de datos y las herramientas de análisis computarizadas son un elemento importante para lograr tal objetivo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las bases de datos electrónicas y los programas informáticos tan solo facilitan la tarea de los analistas, no la reemplazan.

A los efectos de la presentación, es útil diferenciar entre los varios niveles de inteligencia generada por una UIF. Por lo general se identifican tres niveles: táctico, operativo y estratégico¹²². Cada uno tiene sus usos y ninguno de ellos es intrínsecamente más valioso que los otros. Los tres niveles de análisis son complementarios y a la UIF le conviene ocuparse de todos.

Análisis táctico

El análisis táctico es el proceso mediante el cual se recopilan los datos necesarios para preparar una demanda sobre un acto ilícito y se reúnen los hechos relacionados que sirven para aclarar los motivos del delito penal. El análisis táctico genera información táctica. Aunque se podría practicar este tipo de análisis en todos los informes recibidos, es probable que los informes de operaciones sospechosas sean los que proporcionen las pistas más útiles en forma inmediata, y por eso la siguiente descripción se basa en el análisis de dichos informes.

Uno de los aspectos del análisis táctico consiste en compaginar los datos recibidos de las instituciones notificadoras con la información en poder o a disposición de la UIF, incluidas listas de nombres, domicilios, números de teléfono y datos que aparecen en otros informes presentados por las instituciones notificadoras. Algunas instituciones notificadoras pueden generar por su cuenta los datos tácticos más elementales, incorporando en sus informes datos que tengan en sus bases de datos sobre el cliente o la operación en cuestión.

Tras recibir un informe de operaciones sospechosas, el analista buscará información adicional sobre el sujeto, la empresa, las operaciones u otros elementos vinculados con un caso concreto que servirán para análisis ulteriores. A continuación se describen sumariamente las principales fuentes de información adicional.

Datos propios de la UIF

El analista verificará los datos del informe cotejándolos con información proveniente de las fuentes internas de la UIF, tales como los datos de informes de operaciones sospechosas anteriores, informes de operaciones en efectivo e informes de transferencias transfronterizas (según corresponda). A tales efectos, los datos nuevos se desglosan en componentes que se cotejan con las fuentes mencionadas. Cuando un componente se coteja con datos existentes, esta información se agrega a los datos recopilados sobre el caso. Una vez que se haya reunido la información adicional se puede comenzar a usar el término “caso”, que puede designar a numerosas operaciones individuales.

¹²²En algunas UIF la inteligencia táctica y operativa constituyen un solo nivel.

Fuentes de acceso público

La información se verificará contra los datos de fuentes de acceso público, tales como registros de sociedades e informes de situación de sociedades o informes comerciales o crediticios emitidos por empresas privadas, firmas de auditoría y órganos contables. Incluso los registros telefónicos pueden ser a veces buenas fuentes de información.

Bases de datos de entidades públicas

También se verificará la información contenida en bases de datos de las entidades públicas. Estos datos suelen incluir registros tributarios, documentos constitutivos de las empresas, antecedentes policiales, registros inmigratorios y aduaneros, matrículas de vehículos y resultados de inspecciones. Es de vital importancia que estos datos se puedan obtener cuanto antes y en tiempo real dentro de lo posible. Idealmente, una UIF debería tener acceso directo a estas bases de datos por medios electrónicos y en virtud de una ley, una reglamentación o un convenio entre los organismos respectivos. De hecho, algunos de los datos podrían ser parte de una base de datos interna de la UIF.

Información adicional de la entidad notificadora original y de otras entidades

De ser necesario y si está permitido, el analista puede recurrir a la fuente de información primaria —es decir, las instituciones financieras y no financieras que presentan los informes iniciales— para solicitar información adicional (si fuera necesaria). También resulta muy útil que la UIF esté autorizada para obtener información de otras instituciones que estén sujetas a la obligación de notificación y que pudieran haber participado en operaciones o actividades del cliente que se encuentra bajo sospecha, aun si no han presentado ningún informe sobre ellos.

Otras UIF

Una vez finalizada la verificación inicial de los datos nuevos con respecto a las fuentes nacionales, y si se ha concluido que hay fundamentos para sospechar lavado de dinero o delitos conexos, la UIF podrá solicitar, en los casos en que intervengan elementos internacionales, información adicional a las UIF extranjeras u otros organismos homólogos.

Análisis operativo

El análisis operativo consiste en usar la información táctica para formular distintas hipótesis sobre las posibles actividades del sospechoso a fin de generar inteligencia operativa. El análisis operativo es la base del proceso de investigación. Se vale de todas las fuentes de información de las que dispone la UIF para establecer patrones de actividad, nuevos objetivos, relaciones entre el sujeto y sus cómplices, pistas de investigación, perfiles criminológicos y,

cuando sea posible, indicadores de posibles conductas en el futuro. Una de las técnicas de análisis operativo que utilizan algunas UIF es la elaboración del perfil financiero, el cual brinda al analista métodos para crear indicadores de ingresos ocultos de una persona, un grupo de personas o una organización. Se trata de un método indirecto eficaz para reunir, organizar y presentar pruebas relacionadas con la situación financiera de los sujetos. El interés del perfil es demostrar que un sospechoso no puede justificar una fuente legítima que explique la diferencia entre sus egresos e ingresos de dinero. El rastreo de los bienes de una persona también puede revelar pistas que ligan al sospechoso con delitos subyacentes.

En virtud del análisis operativo, la información que recibe la UIF se convierte en inteligencia operativa, que puede ser transmitida a las autoridades policiales o la fiscalía para fines ulteriores. A fin de garantizar la idoneidad de los análisis tácticos y operativos, es conveniente que la UIF constatare en qué medida su trabajo contribuye a que los enjuiciamientos lleguen a buen fin.

Análisis estratégico

El análisis estratégico es el proceso mediante el cual se generan conocimientos (“inteligencia estratégica”) que se utilizarán para determinar la labor de la UIF en el futuro. La característica principal de la inteligencia estratégica es que no está relacionada con casos individuales, sino más bien con nuevos enfoques y tendencias. El alcance del análisis estratégico puede ser limitado o amplio, según sea necesario. Puede consistir en la detección de cambios en las tendencias delictivas dentro de un grupo específico o la definición de una visión general de las tendencias delictivas que surgen a escala nacional para promover la elaboración de un plan estratégico para la UIF.

La inteligencia estratégica es la que se obtiene después de recopilar y analizar toda la información disponible. Se nutre de una gama de datos más amplia que el análisis operativo y requiere de analistas experimentados. Los datos provienen de informes presentados por las entidades notificadoras, de la inteligencia operativa e información táctica propias de la UIF, de fuentes públicas y de autoridades policiales y otras entidades gubernamentales. A partir de los datos, el analista puede llegar a la conclusión de que, por ejemplo, está emergiendo una modalidad o un volumen de operaciones inusual en determinado sector financiero o en determinada región. Estas conclusiones pueden constituir una base para nuevas acciones de la UIF o de las autoridades policiales. En un sentido más amplio, la inteligencia estratégica puede indicar la necesidad de imponer obligaciones de notificación y de otro tipo relacionadas con ALD/LFT a nuevas entidades. Según las circunstancias, la inteligencia estratégica puede intercambiarse con otros organismos policiales, así como con los organismos gubernamentales encargados de la elaboración o coordinación de las políticas contra el lavado de dinero.

Difusión de los informes

La tercera función básica de una UIF es la difusión de la información recibida y de los resultados de los análisis. La capacidad de la UIF para compartir rápidamente inteligencia financiera fiable y datos afines con las autoridades nacionales y extranjeras es crucial para el éxito de su misión. Como los fondos entran y salen rápidamente de las instituciones financieras y atraviesan fronteras nacionales, las UIF deben estar en condiciones de suministrar información financiera, lo más pronto posible, a las autoridades competentes para que se puedan poner en marcha los mecanismos penales. La capacidad de la UIF para intercambiar rápidamente la información válida incide no solo en la eficacia del régimen ALD/LFT interno de un país, sino también en su capacidad de cooperación internacional.

La función de divulgación de la UIF abarca tres aspectos. Los dos primeros están vinculados a los intercambios de información dentro de un país, y el tercero guarda relación con los intercambios de carácter internacional. El primero se refiere a la responsabilidad de la UIF de transmitir información a las autoridades competentes para que se avance en las investigaciones o enjuiciamientos toda vez que los análisis revelen indicios de lavado de dinero u otra actividad delictiva. El segundo se refiere al intercambio de información entre la UIF y otros organismos internos que no reciben los expedientes para fines de investigación o enjuiciamiento. El tercero es el intercambio de información de carácter internacional, sobre todo, aunque no exclusivamente, entre UIF.

Presentación de informes para iniciar investigaciones o enjuiciamientos

Si tras el análisis de una operación, una UIF concluye que una operación o serie de operaciones sospechosas revelan indicios de actividad delictiva (según la ley de su jurisdicción), la UIF está obligada a comunicar los resultados de ese análisis a las autoridades competentes para que prosigan la investigación o inicien un enjuiciamiento¹²³. La decisión sobre qué organismo recibirá la información depende del sistema jurídico de cada país. En algunos sistemas, la información se transmite a la policía, para que haga las investigaciones y prepare un expediente que se hace llegar a la fiscalía para que inicie las causas correspondientes. En otros sistemas, el expediente se

¹²³Algunas UIF, como las de Noruega, Dinamarca (ambas de tipo “policial/judicial”) y la de Luxemburgo (demandante) están facultadas para iniciar acciones judiciales respecto de sus propios casos. Técnicamente, estas UIF no “transmiten” expedientes para que se inicien enjuiciamientos.

transmite directamente a la fiscalía, la cual ordena nuevas investigaciones si fueran necesarias y, si las pruebas son suficientes, da curso al enjuiciamiento.

La ley que rige a la UIF normalmente especifica el alcance de la obligación de presentar un expediente para su investigación o enjuiciamiento, el cual varía de un país a otro. En la mayoría de los sistemas, este alcance es bastante reducido de acuerdo con el “principio de especialidad”¹²⁴, según el cual la información que las instituciones financieras y de otro tipo suministran a la UIF se puede utilizar solo para un fin definido específicamente, como la lucha contra el lavado de dinero¹²⁵. En Eslovenia, por ejemplo, la ley aprobada en 2001 limitó la obligación de presentar la documentación a las autoridades competentes a los casos en los que, basándose en la información y la documentación obtenida conforme a la ley, la UIF considerara que existían razones para sospechar lavado de dinero¹²⁶. Una enmienda a esa ley incluyó en la obligación de notificar a las autoridades competentes los casos de corrupción y asociación ilícita, así como todos los delitos graves sujetos a sentencia de prisión de cinco años o más¹²⁷. En Bélgica, el alcance de la obligación es más reducido: la sospecha debe surgir del análisis de un informe de operaciones sospechosas, y los delitos que se pueden denunciar a la justicia se limitan al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo¹²⁸. En las UIF de tipo policial, es posible que el principio de especialidad no funcione de la misma manera. Por ejemplo, en Sudáfrica, que tiene una UIF autónoma de tipo policial, la UIF suministra información a una autoridad encargada de la investigación, a las autoridades tributarias y al servicio de inteligencia a pedido de dicha autoridad, o por iniciativa de la UIF si esta estima, dentro de lo razonable, que se precisa tal información para investigar actividades ilícitas sospechadas¹²⁹.

Una vez que la autoridad policial competente haya recibido la información de la UIF, el uso que puede darle está estipulado en la ley que

¹²⁴Véase un análisis sobre este principio en Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press), páginas 193–99.

¹²⁵En la directiva europea original de 1991 sobre el blanqueo de capitales constaba una disposición en este sentido; fue eliminada con la enmienda de 2001 (Directiva 91/308/CEE del Consejo, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, artículo 6, tercer párrafo [UE].

¹²⁶Ley de prevención del lavado de dinero, en vigencia a partir del 25 de octubre de 2001, artículo 22, párrafo (1) [Eslovenia].

¹²⁷Enmienda a la ley de prevención del lavado de dinero, en vigencia a partir del 20 de julio de 2002, artículo 22, párrafo (3) [Eslovenia].

¹²⁸La ley exige que un expediente se transmita a la fiscalía tan pronto como el examen del informe de [una operación sospechosa] revele una indicación clara de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. *Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, artículo 16 [Bélgica].

¹²⁹Financial Intelligence Act, 2001, sección 40(1)(a) [Sudáfrica].

rige los actos de ese organismo o en las leyes generales de procedimiento penal. A menudo, cuando recibe información que puede desembocar en la presentación

de cargos penales contra una persona física o jurídica, la fiscalía está en libertad de usarla a su discreción para determinar, en base a todos los factores pertinentes, las acusaciones penales que se harán¹³⁰.

Intercambio de información con otros organismos del mismo país

Además de presentar informes para fines de investigación o enjuiciamiento, las UIF también pueden estar en condiciones de suministrar información financiera útil a otros organismos internos para ayudarlos a que cumplan su cometido. Entre los posibles receptores de inteligencia de la UIF se encuentran las autoridades encargadas de regular y supervisar el sector financiero. La capacidad de la UIF para prestar esta asistencia depende de las leyes que rigen la manera en que la UIF puede usar la información que obtiene. En el recuadro 9 se enumeran los organismos con los cuales una UIF puede compartir información.

En la mayoría de los sistemas, la ley determina los organismos con los cuales la UIF puede intercambiar información y los usos a los que el o los organismos receptores pueden destinar dicha información. La ley que rige a la UIF puede estipular que esta suministrará información financiera a la fiscalía para fines de enjuiciamiento y, además, intercambiará información con determinadas entidades normativas y de supervisión financiera. Por ejemplo, la ley de Sudáfrica designa como receptores de la información de la UIF a los organismos policiales, tributarios y de inteligencia del país, así como a los órganos de supervisión financiera¹³¹. Una vez que otro organismo haya recibido información de la UIF, la ley que rige al organismo en cuestión por lo general estipulará los usos a los que podrá destinar la información. Concretamente, estas leyes (por ejemplo, las que rigen la conducta de los organismos de reglamentación financiera) suelen establecer obligaciones estrictas de confidencialidad, similares a las que se aplican a la UIF y su personal. Por consiguiente, el organismo receptor podrá intercambiar la información recibida solo en la medida en que la ley lo permita.

A diferencia de lo que ocurre con la entrega de expedientes sobre asuntos penales a fiscales u organismos de investigación, los informes que se transmiten a las autoridades de supervisión o reglamentación financiera y otros organismos gubernamentales pueden referirse a estadísticas, cuestiones

¹³⁰Si parte de la información en cuestión proviniera de una UIF extranjera, su uso puede estar restringido por el convenio que rige el intercambio de información entre ambas UIF.

¹³¹Financial Intelligence Centre Act (2001), sección 40(1)(a), (d) [Sudáfrica].

administrativas o demandas civiles. Por ejemplo, es posible que, para afianzar su caso, una autoridad de reglamentación o supervisión financiera que esté realizando una investigación por actos no delictivos, pero que podrían estar

Recuadro 9. Intercambio de información con otros organismos del mismo país

Las UIF suministran y reciben información de organismos del mismo país del siguiente modo:

- Los bancos, las instituciones que se dedican al envío de fondos y otras instituciones financieras presentan informes de operaciones sospechosas; pueden presentar otros informes y recibir comentarios de la UIF.
- Las entidades que regulan el sector financiero pueden proporcionar información financiera a la UIF, inclusive sobre operaciones sospechosas detectadas en el curso de la supervisión de las instituciones financieras, y pueden recibir de la UIF inteligencia financiera e información sobre infracciones que las entidades sujetas a su jurisdicción cometan contra las leyes relativas al lavado de dinero.
- La policía y la fiscalía le proporcionan a la UIF información sobre el cumplimiento de la ley y reciben de ella inteligencia financiera (en las UIF de tipo policial, las funciones de inteligencia financiera y de aplicación de la ley están integradas en un solo organismo).
- Otros organismos gubernamentales (por ejemplo, oficinas de registro de sociedades y de matriculación de vehículos) entregan a la UIF datos en bruto.
- Las autoridades tributarias, los organismos de lucha contra la corrupción, las aduanas y otras oficinas recaudadoras y los organismos de inteligencia pueden, si la ley lo permite, recibir inteligencia financiera de la UIF y proporcionarle información.

sujetos a sanciones administrativas o civiles, necesite información que está en poder de la UIF.

Para determinar qué organismos estarán autorizados a recibir información financiera de la UIF, los legisladores deben sopesar los derechos a la intimidad de las personas en función de las necesidades de los organismos

72 FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UIF

nacionales de obtener información financiera de forma oportuna¹³². Los legisladores deben cerciorarse de que la UIF nacional esté autorizada para intercambiar información con las instituciones o los organismos pertinentes

dedicados a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Al mismo tiempo, deberán establecer salvaguardas para evitar que la información financiera delicada que adquiera la UIF sea divulgada a personas no autorizadas¹³³.

Teniendo en cuenta que con el transcurso del tiempo las instituciones financieras divulgan a las UIF cada vez más información financiera, y que los usuarios de la inteligencia financiera cada vez piden más información a las UIF, estas deben prepararse para atender la creciente demanda de sus servicios. Como puede ser que los recursos de la UIF no aumenten al mismo ritmo que la demanda de sus servicios, es posible que las UIF tengan que hallar formas eficaces de intercambiar información con otras autoridades nacionales pertinentes.

En muchos países, la UIF intercambia información con otros organismos locales en virtud de leyes y reglamentaciones que autorizan tales intercambios. En algunos países, las UIF han recurrido a memorandos de entendimiento o documentos similares para convenir en más detalle el intercambio de información prevista en la ley con otros organismos con los que se comunican regularmente. En estos documentos se establecen los términos en los que la UIF considerará los pedidos, las condiciones de uso de la información de la UIF y cualesquiera otras condiciones que estipulen las partes. Estos convenios escritos son una excelente manera de cerciorarse de que las partes entienden las reglas de intercambio y uso de la inteligencia financiera, aun cuando no sean legalmente exigibles. En el recuadro 10 se reseñan los pasos a seguir para solicitar información financiera a una UIF.

Intercambio internacional de información¹³⁴

Todo régimen ALD/LFT integral y eficaz debe permitir el intercambio de información entre distintas UIF para facilitar la cooperación

¹³²Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, páginas VII-13-14.

¹³³Estas salvaguardas suelen prever, entre otras cosas, la obligación del personal de la UIF de abstenerse de divulgar información financiera fuera del ámbito de sus funciones normales.

¹³⁴Véanse otros análisis sobre este tema en Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press), parte IV y Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, capítulo VIII.

internacional¹³⁵. En el ámbito internacional, las UIF intercambian inteligencia con

¹³⁵En la parte de la Recomendación 40 del GAFI (2003) que se refiere a este tema se señala que “[l]os países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes presten la gama más amplia posible de cooperación internacional a sus homólogas extranjeras [...] Cuando la facultad de obtener la información por parte de una autoridad competente extranjera no esté dentro de las facultades de su homólogo, también se alienta a los países a que permitan un intercambio de información rápido y constructivo con otras autoridades”.

Recuadro 10. Solicitud de información a una UIF

La solicitud de información financiera a una UIF comprende los siguientes pasos:

- Paso 1.* Un organismo nacional (es decir, un organismo de supervisión financiera o encargado de aplicar la ley) o una UIF extranjera solicita información financiera para sustentar un caso de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo o delitos afines.
- Paso 2.* La UIF que recibe la solicitud determina si cumple con los requisitos legales, de política y operativos. En caso afirmativo, la UIF busca en sus bases de datos y expedientes la información que responda al pedido.
- Paso 3.* Si es necesario y pertinente, la UIF busca información en otros organismos gubernamentales e instituciones financieras para responder a la solicitud.
- Paso 4.* La UIF analiza la información y elabora un informe que presentará al organismo o la UIF solicitante y determina las condiciones en las cuales el organismo o la UIF solicitante puede usar y difundir la información comprendida en el informe.

otras UIF para reforzar el análisis de los ROS y la recopilación de inteligencia. Al compartir información entre sí, las UIF, los organismos policiales internos y otros “usuarios” locales de inteligencia financiera pueden buscar y obtener rápidamente información de otros gobiernos para prevenir, detectar y enjuiciar delitos de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y otros delitos afines. La red internacional de las UIF facilita el intercambio ágil de inteligencia financiera a través de las fronteras, un proceso que por lo general es más rápido cuando lo realizan las UIF que cuando se lleva a cabo a través de otros canales gubernamentales de intercambio de información¹³⁶. Cabe señalar que si bien facilita la obtención de inteligencia financiera, la información intercambiada entre las UIF no puede ser utilizada como prueba en procesos penales sin el consentimiento expreso de la UIF que la suministra. A fin de proporcionar pruebas para casos penales, los países por lo general recurren a procedimientos de asistencia judicial recíproca, que suelen llevar mucho tiempo. No obstante, los intercambios de información entre UIF no deben sustituir a estos procedimientos.

¹³⁶Véase *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*, página 1, disponible en inglés en <http://www.egmontgroup.org>.

El Grupo Egmont ha destacado la importancia del libre intercambio de información entre las UIF. El documento *Principios de intercambio de información entre unidades de información financiera para casos de lavado de dinero* se analiza más adelante, al final de este apartado sobre “Intercambio internacional de información”¹³⁷. Las leyes que rigen el intercambio de información entre UIF deben permitir que los intercambios se lleven a cabo sin impedimentos.

La mayor parte de los intercambios internacionales de inteligencia financiera se efectúan de manera “simétrica”: cada entidad se comunica con sus homólogas en el exterior. Además, algunas UIF, como las de Austria, Dinamarca, Eslovenia, Islas Caimán y Venezuela, están autorizadas para intercambiar inteligencia financiera con organismos policiales extranjeros. Otras UIF, como la de Eslovenia¹³⁸, están autorizadas para intercambiar inteligencia financiera con organizaciones internacionales como Interpol¹³⁹, Europol¹⁴⁰ o la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)¹⁴¹.

Base jurídica para el intercambio de información entre UIF

La capacidad de cada UIF para intercambiar información con entidades homólogas y otros organismos de gobiernos extranjeros emana de una ley o reglamentación. Muchos países autorizan a sus UIF para que intercambien información con otras UIF con el fin de combatir el lavado de dinero y delitos relacionados. Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, son cada vez más numerosos los países que han autorizado a sus UIF para que compartan información relacionada no solo con el lavado de dinero sino también con el financiamiento del terrorismo. En el caso de los países miembros de la Unión Europea, la Decisión del 17 de octubre de 2000 establece normas detalladas con respecto al intercambio de información entre las UIF de sus países miembros¹⁴².

La mayoría de los países confieren a sus UIF autoridad para intercambiar información con otras UIF de cualquier tipo. Dada la importancia del intercambio de información entre las UIF y la labor del Grupo Egmont en este sentido, hay una tendencia hacia el incremento de la capacidad de la UIF para cooperar con las entidades homólogas que se ciñen a los principios del intercambio internacional de información entre UIF. En efecto, muchas de las

¹³⁷El texto es un anexo de la Declaración de Propósito del Grupo Egmont. Véase el apéndice V.

¹³⁸Ley de prevención del lavado de dinero, con sus enmiendas de julio de 2002, artículo 21 [Eslovenia].

¹³⁹Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-Interpol).

¹⁴⁰Oficina de Policía Europea (Europol).

¹⁴¹Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

¹⁴²Decisión del Consejo de 17 de octubre de 2000 sobre cooperación entre unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros en materia de intercambio de información.

UIF miembros del Grupo Egmont se han comprometido a intercambiar información con otras UIF conforme al memorando de entendimiento modelo del Grupo Egmont; es decir, libre intercambio de información con fines de análisis a nivel de la UIF y abstención de divulgar o usar la información para cualquier otro fin sin el consentimiento previo de la UIF que la suministra, y protección del carácter confidencial de la información.

Algunas UIF están autorizadas por ley para intercambiar información con otras UIF sin necesidad de que haya un convenio entre ellas. En otros países, como cuestión de Derecho o de política, la UIF intercambia información con otras UIF con las que ha celebrado un memorando de entendimiento, en el que se establecen las condiciones que rigen el intercambio de inteligencia y otro tipo de información financiera con otras UIF. En un memorando típico se identifican las partes y se determina el tipo de información que puede ser compartida, los límites del uso de toda información intercambiada y las restricciones respecto de la divulgación a terceros. El Grupo Egmont elaboró un memorando modelo para el intercambio de información entre UIF¹⁴³.

Los memorandos de entendimiento tienen por objeto respaldar el intercambio de información. Un memorando no es exigible ante los tribunales, pero sí conlleva una obligación moral de respetar las condiciones del acuerdo. Si una parte no estuviera de acuerdo con la manera en que la otra interpreta o aplica el memorando, ambas partes por lo general intentarán zanjar la diferencia entre ellas. Si este proceso no prospera, pueden optar por mediar la cuestión con ayuda de un tercero¹⁴⁴, modificar las condiciones del memorando o rescindirlo. Como la capacidad de una UIF para participar eficazmente en la red que forman estas entidades depende esencialmente de su reputación, a una UIF que se distinga por violar las condiciones de intercambio de información le resultará difícil encontrar otras UIF que estén dispuestas a compartir con ella información financiera delicada.

Históricamente, unos pocos países han establecido que antes de que dos UIF puedan intercambiar información financiera, ambos países deben haber suscrito un convenio oficial mutuo. Los países que exigen que el ministro de Relaciones Exteriores u otro alto funcionario del gobierno autorice un convenio oficial de este tipo ponen a las UIF en clara desventaja en lo que se refiere a su eficacia como socio en la lucha internacional contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, ya que la mayor parte de las UIF no necesitan de tales convenios para compartir información. Los países en los que se aplica tal requisito no estarán en condiciones de ofrecer a otros países “la gama más amplia

¹⁴³Algunas UIF prefieren intercambiar cartas, en lugar de los memorandos de entendimiento. Dicho intercambio puede comprender las mismas disposiciones sustantivas de un memorando.

¹⁴⁴Las UIF del Grupo Egmont pueden recurrir al Comité Egmont si necesitan asistencia en la mediación de controversias sobre el intercambio información.

posible de cooperación internacional a sus homólogas extranjeras”, como lo requiere la Recomendación 40 del GAFI.

Intercambio de información

La mayoría de los pedidos de inteligencia financiera que se tramitan por intermedio de la red de UIF se hacen por escrito. La UIF solicitante envía un pedido a otra UIF, ya sea por carta o llenando un formulario de solicitud. Las solicitudes se transmiten en papel o por vía electrónica. Algunas UIF intercambian solicitudes a través de redes seguras compartidas, por ejemplo el sitio seguro del Grupo Egmont en Internet (Egmont Secure Web) o, en el caso de las UIF de la Unión Europea, FIU.NET (véase el recuadro 11). En casos urgentes, las UIF solicitarán información verbalmente. Si la UIF receptora acepta esa solicitud, normalmente le pedirá a la UIF solicitante que posteriormente curse una solicitud por escrito.

Las UIF han elaborado formularios de solicitud ante una necesidad específica de uniformar las solicitudes internacionales. A veces una UIF solicitante no proporciona suficiente información sobre el caso subyacente, o no indica el tipo de información que busca, el uso que se propone darle ni los posibles usuarios de la información. Cuando esto ocurre, la UIF receptora de la solicitud tiene que pedirle a la UIF solicitante que suministre la información que falta, lo cual puede ocasionar demoras en la tramitación del pedido. Con objeto de evitar estas demoras, el Grupo Egmont ha elaborado un formulario de solicitud de investigación para los pedidos de información entre UIF en casos de lavado de dinero. El Grupo Egmont insta a los miembros a que usen el formulario para uniformar las solicitudes de intercambio de información entre UIF.

Mecanismos especiales para casos de financiamiento del terrorismo

En los últimos años, el terrorismo ha modificado mucho la forma en que las UIF intercambian información. Inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, las UIF del Grupo Egmont reconocieron que era importante acordar un marco para el intercambio rápido y eficaz de información relacionada con el financiamiento del terrorismo. Si bien las UIF del Grupo Egmont estuvieron muy dispuestas a apoyar la investigación de los terroristas involucrados en los actos del 11 de septiembre de 2001, algunas UIF habían tenido la experiencia de recibir varias solicitudes con detalles insuficientes provenientes de distintos organismos dentro de un mismo gobierno. Para reducir a un mínimo la carga de todas las UIF, el Grupo Egmont acordó que cualquier solicitante en un país que tratara de obtener información a través de la red de UIF debe solicitar la ayuda de la UIF nacional, en lugar de acudir directamente a una UIF extranjera. De este modo, las UIF serían un punto de centralización de las solicitudes destinadas a otras UIF y, dado su conocimiento de las solicitudes de intercambio de información, podrían acelerar el proceso.

Recuadro 11. FIU.NET

La FIU.NET es una red informática a través de la cual las unidades de inteligencia financiera participantes intercambian información de manera rápida y segura. Al 16 de mayo de 2004, 16 UIF de Estados miembros de la Unión Europea comparten inteligencia financiera mediante FIU.NET.

La FIU.NET tuvo su origen en una invitación que el Consejo Conjunto ECOFIN/JAI (es decir, los ministros europeos de Hacienda, Justicia y Asuntos de Interior) extendió a los Estados miembros para instaurar un sistema de intercambio de inteligencia financiera por medios automáticos. A raíz de esa invitación, la Comisión Europea otorgó una donación al Ministerio de Justicia de los Países Bajos para hacer impulsar la FIU.NET y emprender el desarrollo de las necesarias conexiones electrónicas altamente sofisticadas entre las UIF participantes.

La versión actual de la FIU.NET abarca dos tipos básicos de flujos de información, que se producen cuando

- una UIF pide información mediante una solicitud; o
- una UIF responde a una solicitud anterior.

Siguiendo las instrucciones en la pantalla, el analista financiero de la UIF solicitante llena los cuadros de los casos de intercambio de información para preguntarle a otra UIF (la proveedora de información) si conoce a un determinado sujeto. La UIF solicitante envía la solicitud a través de la red. Si la UIF proveedora conoce al sujeto y está dispuesta a compartir la información, puede transmitirla en cualquier formato electrónico a la base de datos FIU.NET de la UIF solicitante. De este modo el intercambio de información se convierte en un proceso rápido y relativamente sencillo.

FIU.NET funciona a través de una red privada sumamente segura, y está protegida por cortafuegos y modernas tecnologías de codificación y autenticación. En cada UIF, el equipo de computación comprende servidores, cortafuegos, una instalación de red virtual privada y una o más computadoras personales con sistema Windows.

Las UIF participantes son las de Alemania, Bélgica, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y República Checa.

Principios del Grupo Egmont para el intercambio de información en casos de lavado de dinero

El Grupo Egmont se ha fijado como prioridad mejorar el intercambio de información entre UIF. En junio de 2001 adoptó un conjunto de *Principios del intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera para casos de lavado de dinero* y, para subrayar la importancia que les concede, adjuntó estos principios como anexo de su Declaración de Propósito¹⁴⁵.

Estos principios constituyen la norma internacional para el intercambio de información entre las UIF. Además, para abordar las cuestiones de orden práctico que hacen menos eficiente la asistencia recíproca entre las UIF, el Grupo Egmont expidió un documento sobre las mejores prácticas para llevar a cabo el intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera¹⁴⁶.

Los principios promueven la cooperación internacional entre UIF en casos de lavado de dinero sobre la base de la confianza y la flexibilidad. Destacan que las UIF deben poder intercambiar información, por pedido de una UIF o en forma espontánea. La información intercambiada por las UIF puede usarse únicamente para el fin específico para el cual fue solicitada o proporcionada, y no puede transferirse a ninguna otra autoridad (incluso como prueba en una demanda) sin el consentimiento previo de la UIF que la divulga. Además, se debe proteger el carácter confidencial de la información suministrada mediante controles y salvaguardas estrictos, y se debe considerar, como mínimo, que está protegida por las mismas disposiciones de confidencialidad que se aplican a toda otra información similar que la UIF receptora obtenga de fuentes internas.

¹⁴⁵Véase el apéndice V.

¹⁴⁶Disponible en inglés en el sitio del Grupo Egmont en Internet, <http://www.egmontgroup.org>.

OTRAS FUNCIONES DE LAS UIF

Las tres funciones básicas de todas las UIF que pertenecen al Grupo Egmont son recibir informes de operaciones sospechosas y de otra índole, analizarlos y difundir la inteligencia financiera resultante; pero algunas unidades desempeñan otras funciones, como las cinco que se analizan a continuación: supervisar el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT, bloquear operaciones, capacitar al personal de las entidades notificadoras sobre las obligaciones de notificación y otras relacionadas con ALD/LFT, llevar a cabo estudios y fomentar la conciencia pública sobre temas ALD/LFT.

Algunas UIF cumplen otras funciones. La recopilación y el archivo de la inteligencia financiera es de especial interés. A lo largo de los años, muchas UIF han reunido un acervo de información e inteligencia financiera a partir de datos recibidos y analizados sobre operaciones sospechosas y de otra índole, pero algunas UIF se han convertido en “depósitos” nacionales centralizados de información e inteligencia financiera y han elaborado programas para que las autoridades encargadas de aplicar la ley puedan consultarla. FinCEN en los Estados Unidos es un ejemplo.

Otras UIF, formal o informalmente, brindan a las autoridades importantes servicios de asesoramiento sobre numerosos aspectos relativos al lavado de dinero y los medios para combatirlo. Estas UIF pueden realizar análisis estratégicos que servirán para definir las prioridades del gobierno en la lucha contra los delitos financieros. Asimismo, es posible que estén particularmente bien capacitadas para redactar enmiendas legislativas según evolucionen las políticas penales.

Cabe destacar que en algunos países la lista de funciones de las UIF previstas en una ley u otro documento comprende otras actividades o responsabilidades tratadas en otras secciones de este manual. Por ejemplo, la publicación de un informe anual suele ser una de las funciones de las UIF.

Supervisión del cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT

Todo sistema ALD/LFT preventivo, que exija tanto a empresas como a profesionales que identifiquen a sus clientes, lleven registros, implanten controles internos y notifiquen toda operación sospechosa, tiene que ser supervisado para funcionar de forma eficaz. La sola existencia de sanciones no basta para garantizar el cumplimiento. Si se deja de lado la supervisión, se corre el riesgo de que los sectores reacios al proceso no cumplan las obligaciones

o las cumplan parcialmente. La supervisión regular y minuciosa afianza el cumplimiento. Además, un sistema de supervisión aplicado correctamente servirá para que los datos fluyan en ambos sentidos, lo cual ayudará a mejorar la calidad de la información suministrada a la UIF.

La Recomendación 23 del GAFI establece como norma que los países se cercioren de que las instituciones financieras estén sujetas a reglamentaciones y controles adecuados. El objeto fundamental de la supervisión es garantizar que las instituciones cumplan eficazmente las obligaciones ALD/LFT y adopten las medidas necesarias para controlar el riesgo de verse involucradas o ser utilizadas en actividades de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo; no se trata de detectar casos concretos de estos delitos¹⁴⁷.

Mecanismos de supervisión ALD/LFT

En algunos países, la función de supervisar que las instituciones reguladas cumplan las obligaciones ALD/LFT ha sido asignada a entidades supervisoras o reguladoras ya existentes y familiarizadas con dichas instituciones. Tales entidades conocen a fondo los sectores de interés, pueden incorporar el riesgo de LD/FT en su análisis de riesgo global y, por lo general, tienen la experiencia necesaria para ejercer la función de supervisión. Además, suelen contar con los recursos necesarios. Por otra parte, este mecanismo tiene en cuenta el hecho de que las normas internacionales de supervisión prudencial prevén la supervisión ALD/LFT¹⁴⁸.

En los países con un solo organismo de supervisión financiera, este será el único que garantizará el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT. Por ejemplo, en el Reino Unido, uno de los objetivos de la Financial Services Authority [dirección de servicios financieros], estipulado en una ley sobre servicios y mercados financieros de 2000, es reducir la posibilidad de las empresas reguladas para cometer delitos financieros, tales como el lavado de dinero¹⁴⁹.

¹⁴⁷Normalmente, los supervisores que en el curso de sus tareas descubren hechos que revelan lavado de dinero tienen la obligación de notificar a la UIF e incluso pueden iniciar los procedimientos de sanción pertinentes.

¹⁴⁸Véase en el capítulo 2 la sección titulada “Principios básicos de supervisión del sector financiero”. Es posible que se necesite una autorización legal explícita para que el organismo regulador o supervisor emprenda la supervisión si las obligaciones ALD/LFT no están estipuladas en la legislación general que rige a las instituciones supervisadas.

¹⁴⁹Financial Services and Markets Act 2000, § 6(1) [Reino Unido].

En otros países, sin embargo, son varios los organismos que pueden participar en la supervisión ALD/LFT: el banco central con respecto a bancos y otras instituciones de crédito, la superintendencia de seguros en el sector de los seguros, y la comisión de valores en el caso de las bolsas y los corredores y operadores bursátiles. En la República Checa, la supervisión ALD/LFT de las instituciones financieras reguladas está a cargo del Banco Nacional Checo, la comisión de valores y la entidad supervisora de cooperativas de crédito; y la UIF supervisa casas de juego, casinos, locales de apuestas, salas de subastas, agencias inmobiliarias, entidades que ofrecen arrendamiento financiero u otros tipos de financiamiento, casas de cambio y proveedores de servicios de transferencia de efectivo o por cable¹⁵⁰.

En el caso de las entidades notificadoras que no están sujetas a una autoridad supervisora, como por ejemplo los servicios de envío de dinero o los comerciantes de bienes de mucho valor, es necesario asignar la responsabilidad de supervisión ALD/LFT a una o varias entidades designadas. Es posible delegar esta función en la UIF, como se ha hecho en la República Checa. También es posible nombrar una entidad supervisora con experiencia en el ámbito en el que se desenvuelve un grupo no regulado o que reúna las condiciones idóneas para controlar determinada actividad. Por ejemplo, algunos países han optado por asignar a un organismo de investigación la vigilancia de las actividades de los comerciantes de bienes de mucho valor, como por ejemplo la Oficina de Control Económico en los Países Bajos, o la administración de aduanas en Francia y el Reino Unido. En Polonia, las autoridades aduaneras supervisan el cumplimiento de la obligación de notificación relativa al transporte transfronterizo de dinero e instrumentos al portador¹⁵¹. Sin embargo, esta correspondencia entre los sectores y las entidades supervisoras no siempre es posible, y puede ser que la supervisión se tenga que delegar en organismos poco afines con el sector en cuestión. En los Países Bajos, por ejemplo, el banco central supervisa el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT por parte de los casinos¹⁵².

¹⁵⁰Sección 8(3) de la Ley No. 61 del 15 de febrero de 1996, sobre ciertas medidas contra la legitimación del producto de actividades delictivas [República Checa].

¹⁵¹Ley No. 61 del 15 de febrero de 1996, sobre ciertas medidas contra la legitimación del producto de actividades delictivas y sobre la modificación de leyes conexas, según la enmienda de 2000 de la sección 5, párrafo 8 [Polonia].

¹⁵²Ley de divulgación de operaciones inusuales, Artículo 17 (b), y artículo 8a, párrafos 1g y 2g del reglamento de aplicación. El banco central holandés ha sido responsable por mucho tiempo de la supervisión de las casas de cambio. Debido a que los casinos necesitan una licencia del banco central para funcionar como casa de cambio, se decidió que el banco central ejerza el control general del cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT de los casinos.

La UIF como organismo de supervisión ALD/LFT

En algunos países, la UIF se encarga de vigilar que todas las instituciones previstas por la ley, estén o no sujetas a supervisión prudencial, cumplan con la obligación de notificar y con otras obligaciones de carácter preventivo. Este es el caso, por ejemplo, de Australia, Canadá y España. Una ventaja de este mecanismo es que los conocimientos especializados de ALD/LFT se concentran en un solo organismo de supervisión, lo cual puede mejorar su eficiencia. No obstante, cabe señalar que la supervisión es una tarea que exige abundantes recursos y un conocimiento considerable de las instituciones supervisadas. Si la UIF va a asumir esta responsabilidad, se le deberán otorgar los recursos necesarios, de modo que el cumplimiento de esta tarea no aminore su capacidad para llevar a cabo sus funciones básicas.

En los países en que a la UIF le corresponde garantizar el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT, se deben instrumentar mecanismos para cerciorarse de que la UIF y las demás entidades supervisoras puedan cooperar en aras de un mayor cumplimiento¹⁵³. Dado el conocimiento que obtienen de los diversos sectores en el desempeño de sus actividades, las entidades supervisoras pueden ser cruciales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT entre las entidades bajo su autoridad¹⁵⁴.

Cuando un país decide delegar la responsabilidad de supervisión en la UIF, respecto de todas las entidades o profesiones notificadoras o solo algunas de ellas, la ley debe conferirle las facultades necesarias para desempeñar esta función. Concretamente, la UIF debe tener autoridad no solo para solicitar información relacionada con todos los informes de operaciones sospechosas, sino también para ingresar en las instalaciones de las instituciones supervisadas, inspeccionar documentos, obtener copias de ellos y compartir información con otras entidades supervisoras, incluso en los casos en que se sospecha incumplimiento de las normas del sector, tanto nacionales como internacionales. En resumen, la UIF debe tener todas las facultades que se conceden a los organismos convencionales de supervisión ALD/LFT.

Asimismo, la UIF también debe contar con un mandato legal claro para poder supervisar el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT. En términos más generales, como la creación de una UIF encargada de supervisar las obligaciones ALD/LFT puede incidir en la forma en que las entidades de supervisión y regulación prudencial existentes desempeñan sus tareas según las normas internacionales aceptadas, es importante definir con cuidado las

¹⁵³En la Recomendación 31 del GAFI consta una norma general sobre la cooperación entre los responsables de la formulación de políticas, las UIF, las autoridades policiales y los supervisores para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

¹⁵⁴Recomendación 29 del GAFI.

responsabilidades de cada entidad participante y cerciorarse de que la ley refleje con claridad los mecanismos previstos.

Intercambio de información y cooperación

Sean cuales fueren los mecanismos adoptados con respecto a la responsabilidad básica de la supervisión ALD/LFT, dada la gran cantidad de organismos participantes, los acuerdos de cooperación entre estos organismos son imprescindibles para evitar conflictos y garantizar la coordinación de actividades. En especial, cuando a un organismo distinto de la UIF se le encarga inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones ALD/LFT en un sector, dicho organismo necesita cierta información específica de la UIF, como por ejemplo, la frecuencia, integridad y calidad de los informes recibidos de cada institución supervisada; las tipologías que se notifican con mayor frecuencia; las ciudades o zonas de mayor interés, y las instituciones que parecen justificar una inspección más minuciosa. No basta con que las entidades supervisoras examinen los informes de operaciones sospechosas presentados ante la UIF al realizar inspecciones in situ; deben cotejar esta información con los datos recibidos por la UIF. La comprobación de los datos servirá para conocer más a fondo los controles de las instituciones financieras y les permitirá a las entidades supervisoras realizar un análisis estadístico y, por consiguiente, comparar el desempeño de las instituciones financieras.

Debido a que los datos recibidos por las UIF están protegidos por estrictas normas de secreto, las leyes tienen que dejar sin efecto tal reserva para que las UIF puedan suministrar esos datos a los demás supervisores. Por ejemplo, en la República Checa la ley estipula que la UIF tiene la obligación de mantener el secreto; sin embargo, este requisito no se debe imponer a quienes se encargan de la supervisión bancaria, entre otros¹⁵⁵.

En los casos en que interviene más de una autoridad, es importante que todas las partes, incluida la UIF, cooperen para cerciorarse de que la supervisión se lleve a cabo con el mismo rigor en los distintos sectores. Esto se puede lograr informalmente mediante reuniones periódicas para intercambiar experiencias. Sin embargo, un mecanismo más formal puede establecer por ley el intercambio de información entre los organismos participantes. Por ejemplo, Mónaco ha formado una comisión encargada de coordinar las actividades de los distintos organismos supervisores¹⁵⁶. Estos mecanismos de

¹⁵⁵Ley No. 61 del 15 de febrero de 1996, sobre ciertas medidas contra la legitimación del producto de actividades delictivas, secciones 7(2) y 7(4)(a) [República Checa].

¹⁵⁶Orden soberana 15.530 del 27 de septiembre de 2002, en virtud de la cual se establece una comisión para coordinar los distintos departamentos administrativos cuyo cometido es la supervisión de las actividades financieras. La tarea de la comisión consiste en facilitar el intercambio de información entre las autoridades encargadas de supervisar las actividades
(continúa)

cooperación pueden ayudar a garantizar que se establezcan condiciones equitativas entre las entidades notificadoras y a reducir el “arbitraje regulatorio”.

Bloqueo de operaciones y congelamiento de cuentas

Aun en circunstancias óptimas, puede ser que una UIF no esté en condiciones de determinar de inmediato si la operación a la que se hace referencia en una notificación está relacionada con una actividad delictiva o no, y en caso de estarlo, transmitir el expediente a las autoridades pertinentes para fines de investigación o enjuiciamiento. En ciertos casos, un retraso en el inicio de los actos procesales penales puede tener como consecuencia que la operación se lleve a cabo y que los fondos se pierdan a efectos de la aplicación de la ley. A fin de que las UIF dispongan de tiempo para determinar si una operación está o no relacionada con actividades delictivas, ciertas jurisdicciones conceden a la UIF la facultad de bloquear por un período determinado una operación denunciada como sospechosa. Durante ese período, la UIF puede analizar la operación y, si tras el análisis se concluye que está efectivamente relacionada con actividades delictivas, puede enviar el expediente a los órganos policiales pertinentes que están autorizados para congelar la operación y las cuentas bancarias conexas por un período más prolongado¹⁵⁷.

A tal respecto, las atribuciones de la UIF se limitan al bloqueo de determinadas operaciones sospechosas. En contados casos, la UIF tiene facultades que le permiten congelar una cuenta bancaria e incluso incautarse de bienes. Cabe destacar que la autoridad de la UIF para bloquear operaciones es inusual, en el sentido de que, en la mayoría de los sistemas jurídicos, esa medida solo puede ser ejecutada u ordenada por un juez.

No existe ninguna norma internacional contra el lavado de dinero que exija que una UIF esté autorizada para bloquear operaciones. Varios tratados internacionales, entre ellos el Convenio de Estrasburgo, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo y la Convención de Palermo, exigen que los países adherentes adopten medidas

bancarias, de inversión y de seguros, y la gestión y administración de personas jurídicas extranjeras; y en abordar todas las cuestiones de interés común relacionadas con la coordinación de la supervisión de las actividades mencionadas [Mónaco].

¹⁵⁷Puede haber casos en que, ante una operación relacionada con actividades delictivas, lo más apropiado sea no bloquear la operación para que otra investigación pueda proseguir sin inconvenientes. Esto está indicado en Luxemburgo, Cellule de Renseignement Financier (CRF), *Rapport d'activité pour 2001 et 2002*, página 7. En Italia, la UIF puede suspender una operación a pedido de las autoridades de investigación, siempre y cuando no se perjudique el curso de la investigación y las operaciones corrientes de los intermediarios. (Decreto ley 143 del 3 de mayo de 1991, artículo 3, párrafo 6 [Italia].)

internas que permitan congelar operaciones sospechosas¹⁵⁸. Asimismo, en las Recomendaciones del GAFI de 2003 se establece como norma general que los países deben adoptar medidas que permitan a las autoridades decomisar los bienes de delincuentes, incluidas medidas precautorias como el congelamiento y la incautación, para impedir cualquier comercialización, transferencia o disposición de dichos bienes¹⁵⁹. No obstante, estos instrumentos pueden conferir la facultad de congelar operaciones a otras autoridades distintas de la UIF, y en muchos países tal facultad corresponde a los jueces.

En la mayoría de los países en los que la UIF goza de facultades de este tipo, estas se circunscriben al bloqueo de operaciones concretas que hayan sido notificadas por el período máximo establecido por ley. Unas pocas UIF tienen facultades más amplias, incluida la autoridad para bloquear operaciones a pedido de una UIF extranjera. Por ejemplo, la UIF de Barbados puede congelar una cuenta bancaria por un máximo de cinco días a pedido de una autoridad judicial o policial nacional o de una UIF extranjera en relación con un delito sobre el cual la UIF tenga competencia, con sujeción a un procedimiento de apelación por parte del titular de dicha cuenta¹⁶⁰. En Tailandia, un “Comité de Operaciones” integrado por cinco personas y presidido por el director de la UIF está autorizado para congelar operaciones e incautarse de activos. En un caso urgente, el director de la UIF puede actuar por su cuenta y luego informar al comité¹⁶¹.

La mayoría de las leyes que otorgan la facultad de bloqueo a una UIF también le otorgan la autoridad para hacerlo por iniciativa propia, por lo general tras recibir la denuncia de una operación sospechosa. En ciertos sistemas, esta facultad está más limitada. En Italia, por ejemplo, la UIF puede suspender una operación solo si se lo pide otra autoridad (por ejemplo, la dirección de investigación contra la mafia o la policía financiera)¹⁶². En Bulgaria, el director de la UIF inicia el proceso, pero es el ministro de Finanzas quien expide oficialmente la orden de bloqueo¹⁶³.

¹⁵⁸Véase [Estrasburgo] Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, artículo 3; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 12 y Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, artículo 8.

¹⁵⁹Recomendación 3 del GAFI (2003).

¹⁶⁰Ley de la unidad de inteligencia financiera, 2000, Sección 4(2)(c) [Barbados].

¹⁶¹Ley contra el lavado de dinero, Artículos 35, 36 y 48 [Tailandia]. Los integrantes del comité se seleccionan entre los 25 miembros de la dirección contra el lavado de dinero, la mayoría de los cuales son funcionarios públicos de alto nivel.

¹⁶²Decreto ley 143 de mayo de 1991, artículo 3.6 [Italia].

¹⁶³Ley sobre medidas contra el lavado de dinero de 1998, con sus enmiendas hasta el 4 de abril de 2003, artículo 12, párrafo 1 [Bulgaria].

Cuadro 1. Autoridad de la UIF para bloquear operaciones y congelar cuentas en ciertos países

País	Bloqueo de operaciones	Tiempo máximo	Congelamiento de cuentas	Tiempo máximo
Barbados	✓	72 horas	✓	5 días
Bélgica	✓	2 días hábiles		
Bulgaria	✓	72 horas		
Croacia	✓	2 horas		
Eslovenia	✓	72 horas		
Francia	✓	12 horas		
Italia	✓	48 horas		
Luxemburgo	✓	Ilimitado		
Polonia	✓	48 horas		
República Checa	✓	72 horas		
Sudáfrica	✓	5 días		
Tailandia	✓	3 a 10 días	✓	90 días

El plazo durante el cual la UIF puede bloquear una operación es un aspecto clave de la legislación. La autoridad de bloqueo tiene por finalidad otorgar a la UIF el tiempo necesario para examinar el caso y determinar si los hechos justifican que se lo remita a las autoridades competentes para su investigación y enjuiciamiento, y para permitir que dichas autoridades tomen las medidas necesarias, dentro de sus facultades, para salvaguardar los bienes en cuestión. El plazo necesario para tomar estas medidas varía según el país. Tal como se indica en el cuadro 1, el período tiende a ser de 24 a 72 horas, es decir, entre dos y tres días. Es posible que las limitaciones locales hagan necesario un período de más de tres días, pero un lapso mucho mayor podría perjudicar la relación entre la institución notificadora del hecho y su cliente, y podría dar lugar a interrogantes relacionados con los derechos fundamentales del titular de la cuenta. Un período mayor también aumentaría el riesgo de que el titular sea advertido sobre la situación.

La tendencia general registra variaciones. Por ejemplo, en la República Checa, la institución financiera que notifica una operación sospechosa tiene que abstenerse de llevarla a cabo durante las 24 horas posteriores a la notificación si al efectuarla esto pudiera frustrar o complicar la obtención de los fondos. Durante ese período, la UIF puede bloquear la operación por más tiempo —pero nunca más de 72 horas después de la notificación a la UIF— si el análisis de la operación se extiende más allá de las 24 horas iniciales. Si se le informa sobre la iniciación de acciones

judiciales, la entidad notificadora debe esperar tres días antes de llevar a cabo la operación¹⁶⁴. En Tailandia, el período de bloqueo puede variar, según los datos concretos con los que cuente la UIF. La demora máxima es de tres días si solo hay indicios razonables de que la operación esté relacionada con el lavado de dinero, pero puede ser de hasta 10 días si existen pruebas de que una operación está o puede estar relacionada con la comisión de un delito de lavado de dinero¹⁶⁵.

La entidad notificadora debe tener derecho a conocer de inmediato si puede efectuar la operación solicitada, y para garantizar que esto suceda es necesaria una coordinación estrecha entre la entidad notificadora y la UIF. Las leyes suelen contener disposiciones detalladas al respecto. Por ejemplo, en Bélgica, la ley exige que la entidad que notifica una operación sospechosa indique la hora a la que prevé efectuarla. La UIF tiene que acusar recibo de inmediato a la entidad notificadora. Si el asunto es de carácter “grave y urgente”, la UIF puede manifestarle a la entidad su oposición a que se efectúe la operación antes de la hora señalada por la entidad notificadora. Esta acción bloquea la operación por un período de dos días laborables a partir de la hora de notificación por parte de la entidad. En caso de que la UIF desee prorrogar este plazo, debe obtener la autorización de la Fiscalía de la Corona. Si no se efectúa tal notificación, la entidad notificadora puede llevar a cabo la operación¹⁶⁶. En otros países, la prórroga del plazo puede ser decidida por un tribunal o un juez de instrucción¹⁶⁷. En Austria, la entidad notificadora tiene derecho a exigirle a la UIF que decida si hay objeciones a la ejecución inmediata de una operación. Si no se recibe ninguna respuesta al término del siguiente día hábil, la entidad puede llevar a cabo la operación¹⁶⁸.

Una vez bloqueada la operación, en algunos sistemas la UIF puede solicitar a un juez que ordene la inmovilización o incautación de fondos, cuentas u otros activos relacionados con la operación sospechosa¹⁶⁹. Otros sistemas permiten que la UIF solicite al fiscal que tome las medidas necesarias¹⁷⁰. En Estonia, la UIF puede remitir el caso a los tribunales solo para lograr la incautación de los bienes objeto de lavado de dinero¹⁷¹.

¹⁶⁴Ley sobre lavado de dinero, No. 61/1996 Coll., enmendada por la Ley No. 15/1998 Coll., artículo 6.2 [República Checa].

¹⁶⁵Ley contra el lavado de dinero de 2542 (de la era budista), artículos 35 y 36 [Tailandia].

¹⁶⁶Ley del 11 de enero de 1993 sobre prevención del uso del sistema financiero para fines de lavado de dinero, artículo 12 [Bélgica].

¹⁶⁷Véase, por ejemplo, el artículo 562-5 del Code Monétaire et financier [Francia].

¹⁶⁸Ley de banca federal de 1993, artículo 41.1 [Austria].

¹⁶⁹Véase, por ejemplo, la Ley 90-614 del 12 de julio de 1990, artículo 6, párrafo 4 [Francia].

¹⁷⁰Ley del 11 de enero de 1993, artículo 12.3 [Bélgica] y Ley del sector de inteligencia financiera de 2001, artículo 34(1)(b) [Sudáfrica].

¹⁷¹Ley de prevención del lavado de dinero del 25 de noviembre de 1998, artículo 18.3 [Estonia].

Capacitación del personal de las entidades notificadoras para el cumplimiento de obligaciones de notificación y de otro tipo

La capacitación del personal de las entidades notificadoras es un componente esencial de la estrategia para mejorar el flujo y la calidad de los informes. En efecto, según la Recomendación 15 del GAFI, las instituciones financieras son responsables de poner en marcha programas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo que deben incluir la capacitación constante del personal. En muchos países, la participación en cursos de capacitación forma parte de las funciones de la UIF.

Además de proporcionarle al personal de la entidad notificadora la información que le permita asimilar las obligaciones, la capacitación también fomenta un clima de confianza entre el personal de la UIF y las entidades notificadoras. Esto reviste especial importancia en los primeros años de funcionamiento de la UIF, ya que quizá sea necesario superar una fuerte resistencia inicial hasta que la notificación alcance niveles satisfactorios. Los programas de capacitación también pueden servir para detectar problemas en el cumplimiento de la obligación de notificación que se pueden abordar en etapas posteriores. Por último, gracias a la capacitación, el personal de la entidad notificadora podrá formarse una idea de la finalidad e importancia del trabajo que realiza, lo cual puede ayudar a mejorar la calidad de los informes que recibe la UIF.

La capacitación para detectar operaciones sospechosas puede estar a cargo del personal de la UIF, asesores externos (privados), funcionarios encargados de verificar el cumplimiento de las entidades notificadoras o una combinación de todos ellos. Por ejemplo, se podría convocar a especialistas en capacitación para que se ocupen del diseño de los cursos y la preparación del material (una tarea para la que el personal de la UIF quizá no esté calificado), aunque algunas de las sesiones de capacitación deberían estar a cargo del personal de la UIF que cuente con los conocimientos especializados necesarios. En muchos países existen empresas privadas que podrían ocuparse de tales actividades y de la capacitación sobre temas relativos al cumplimiento de un modo más general. En países pequeños carentes de los debidos conocimientos especializados, puede ser que la UIF sea la única entidad local calificada, y es posible que los costos sean un obstáculo para la contratación de expertos privados extranjeros.

Los cursos se pueden adaptar según el tipo de entidad notificadora y los programas de capacitación pueden realizarse conjuntamente con los gremios y supervisores respectivos. Por ejemplo, la asociación nacional de bancos podría organizar seminarios para los bancos o aunar esfuerzos con la UIF para organizarlos, o viceversa. Las entidades reguladoras y los supervisores nacionales interesados en las actividades ALD/LFT también pueden participar en los programas de capacitación.

Los tipos de capacitación necesarios también pueden variar con el tiempo. Al empezar sus funciones, una UIF por lo general concentrará la capacitación en los requisitos básicos de notificación y concientización pública. El fortalecimiento de la confianza es también una consecuencia importante de esta capacitación inicial. En una etapa posterior, el personal de la UIF puede ofrecer capacitación más especializada dirigida a ciertos sectores e incluso a determinadas entidades notificadoras (las más importantes). Las decisiones sobre qué sectores o instituciones recibirán capacitación pueden basarse en su tamaño relativo y su participación en el mercado, así como en las discrepancias registradas entre los volúmenes real y previsto de notificaciones. Estos programas especializados de capacitación pueden centrarse en ciertos indicadores de operaciones sospechosas en el sector en cuestión y pueden ir acompañados de estudios pertinentes de casos prácticos.

Sea cual fuera el enfoque elegido, el personal de la UIF puede ofrecer su experiencia en el examen de informes y el seguimiento de las tipologías en cada sector clave como un valioso aporte a la capacitación del personal de las entidades notificadoras. La participación del personal de la UIF también es conveniente si uno de los objetivos del programa de capacitación es fortalecer la confianza entre los funcionarios de la UIF y de las entidades notificadoras.

Proyectos de investigación

Los proyectos de investigación de las UIF tienen fines diversos, y uno en particular es ayudar a definir la propia política de la UIF y trazar una política ALD/LFT nacional (si la UIF participa en estas actividades). En algunos casos, las leyes distinguen la investigación como una función de la UIF; en otros, la UIF realiza proyectos de investigación basándose en la necesidad básica de que dicha función cumpla sus objetivos declarados.

Algunos proyectos de investigación pueden aprovechar los resultados del análisis estratégico de las operaciones. No obstante, según el carácter del proyecto, se puede utilizar otro tipo de información, como datos estadísticos, tipologías de casos y avances en el contexto ALD/LFT. La investigación no es la tarea primordial de una UIF, pero llevarla a cabo en cuestiones relacionadas con sus actividades mejora la capacidad de la UIF para desempeñar sus funciones básicas y permite que los directores y demás funcionarios adquieran un conocimiento más objetivo de la labor de la UIF.

Fomento del interés público en cuestiones ALD/LFT

En muchos países, la creación de una UIF no despierta entusiasmo. El público siente recelo de que sus datos financieros puedan usarse para fines indebidos, y las entidades notificadoras temen la reacción de su clientela si colaboran con

la UIF. Al principio no existe confianza. Estos problemas pueden ser particularmente graves para las UIF de carácter policial, dado que las entidades que cooperen con estas UIF pueden dar la impresión de estar involucradas en investigaciones y actividades policiales. En el caso de las UIF de tipo administrativo, es posible que los demás organismos policiales no hayan respaldado la creación de tal unidad y se rehúsen a trabajar con ella después.

Independientemente del país o sistema, es necesario que el público comprenda el valor de la UIF como institución, la importancia de la función que desempeña y las ventajas y la protección que brinda al sistema financiero. Ninguna UIF puede funcionar bien sin la confianza del público y del personal de las entidades notificadoras.

La confianza puede lograrse con el tiempo y por diversos medios. El más importante es la cooperación diaria y caso por caso con las entidades notificadoras, en las cuales el profesionalismo del personal de la UIF puede fomentar un clima de confianza. Es importante que el personal esté bien preparado para tratar los temas utilizando los canales apropiados y vele siempre por la protección de los datos.

Otra forma de fortalecer la confianza y el interés públicos en cuestiones ALD/LFT es trabajar con los medios de comunicación. Muchas UIF publican folletos de información para el público, ayudan a que sus funcionarios concedan entrevistas y publiquen artículos sobre ALD/LFT en revistas y publicaciones profesionales, y ponen información adicional a disposición de los periodistas¹⁷². Una forma de captar la atención de los medios es la difusión de historias exitosas (sin revelar información confidencial y resguardando la seguridad del personal de la UIF). En algunas regiones, las UIF prefieren trabajar de forma más inadvertida en bien de la seguridad de su personal. En tales casos, las UIF pueden cooperar con los organismos públicos y otras entidades interesadas para fomentar el interés público de forma indirecta.

¹⁷²La MOT (UIF de Países Bajos) publica un boletín trimestral sobre casos y tipologías de lavado de dinero; la OMLP (UIF de Eslovenia) elabora artículos para publicaciones profesionales de varios sectores (bancario, bursátil, seguros, etc.); su personal concede entrevistas a los diarios y presenta estadísticas sobre su trabajo a un grupo más amplio de medios de comunicación en una conferencia de prensa anual; otras UIF también realizan actividades similares.

MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS UIF

Una vez que ha sido establecida una UIF y lleva funcionando un cierto tiempo, surge la necesidad de evaluar su eficacia y la de todo el sistema ALD/LFT del país. Las evaluaciones deben realizarse periódicamente para garantizar que la eficacia de la UIF y del sistema en general esté en un proceso de mejora constante. Esto condice con la política de buena gestión del sector público que ahora también es una de las normas del GAFI¹⁷³.

Con el tiempo, el objetivo de un sistema ALD/LFT eficaz debería ser reducir apreciablemente el número de casos de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo. Para lograrlo, los componentes preventivos y represivos del sistema deben funcionar con un máximo de eficacia (y con un cierto grado de estabilidad de los factores externos, como los patrones básicos de criminalidad y el grado de cooperación de otros países). Sin embargo, antes de que pueda iniciarse una clara tendencia descendente, se observarán fluctuaciones en las estadísticas. El número de operaciones sospechosas denunciadas y de casos procesados, entre otros datos, variará de un año a otro, y las variaciones dependerán de las obligaciones de identificación del cliente que se impongan a las instituciones financieras y otras instituciones, la precisión de las obligaciones de denuncia, el grado en que los fiscales se especialicen en delitos financieros y, toca añadir, la medida en que los delincuentes modifiquen sus métodos para adaptarse al nuevo entorno.

A fin de alcanzar el máximo grado de eficacia, todos los organismos participantes —desde las entidades notificadoras hasta las autoridades judiciales— tienen que incrementar su propia eficacia y cooperar entre sí para funcionar bien en conjunto. De ahí que cada componente del sistema tenga que evaluarse en función de los esfuerzos que se desplieguen para que cumpla su cometido individual, incluso si se trata de tan solo una parte de todo el engranaje.

¹⁷³La recomendación 32 del GAFI (2003) reza así: “Los países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes sean capaces de revisar la eficacia de sus sistemas para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, llevando estadísticas completas respecto de las cuestiones relevantes para la efectividad y eficiencia de esos sistemas. Éstas deberían incluir estadísticas sobre los ROS recibidos y divulgados; sobre investigaciones, acciones judiciales y condenas referidas al lavado de activos, sobre bienes congelados, embargados y decomisados, y sobre asistencia legal mutua u otros pedidos internacionales de cooperación.”

Analizar la eficacia de una UIF no es tarea fácil, dadas las vinculaciones entre su funcionamiento y los otros elementos del sistema ALD/LFT. Por ejemplo, puede ser que las deficiencias en la inteligencia no sean atribuibles a la UIF en sí, sino a fallas en otras partes del sistema. Del mismo modo, la labor de una UIF depende en buena medida de la calidad de la información que reciba de las instituciones notificadoras, y la UIF puede influir en esa calidad solo hasta cierto punto, mediante la capacitación, los comentarios y la orientación que brinde a las instituciones notificadoras¹⁷⁴. Asimismo, cualquier obstáculo que se presente en etapas posteriores del proceso, como la falta de especialización de las fuerzas policiales o del sistema judicial en operaciones financieras, puede hacer menos eficaz la labor de la UIF. En muchos países, otra dificultad se deriva de la falta de un marco estadístico coherente que abarque las distintas partes del sistema.

La formulación de criterios y métodos para evaluar la eficacia de las UIF en un contexto internacional se encuentra en una etapa preliminar. Hasta ahora, el GAFI ha adoptado como norma el principio de evaluar periódicamente la eficacia del sistema ALD/LFT, incluidas las UIF, a partir de un conjunto coherente de estadísticas recopiladas por las autoridades pertinentes. Los exámenes propiamente dichos de la eficacia de las UIF los llevan a cabo las mismas UIF o las autoridades que las rigen, utilizando los métodos que estimen adecuados.

Recopilación de datos pertinentes

El primer paso para evaluar la eficacia de las UIF es la recopilación de los datos derivados de la información recibida y producida. En general, interpretando la Recomendación 32, se puede decir que las autoridades competentes deben llevar estadísticas exhaustivas de los temas relacionados con la eficacia y eficiencia del sistema ALD/LFT, incluidas estadísticas sobre reportes de operaciones sospechosas (ROS) recibidos y difundidos; investigaciones, acciones y condenas derivadas de casos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; bienes congelados, incautados y decomisados, y asistencia jurídica recíproca u otras solicitudes internacionales de cooperación.

La siguiente es una lista más detallada, pero no exhaustiva, que se limita a las operaciones de las UIF¹⁷⁵:

¹⁷⁴Una UIF con facultades de supervisión sobre cuestiones ALD/LFT tendría desde luego más poder (y responsabilidad) para mejorar la calidad de la información que recibe de las entidades notificadoras.

¹⁷⁵La lista es solo de carácter ilustrativo. Se incluyen elementos enunciados en la metodología de evaluación relacionada con la Recomendación 32, entre otras.

- Total de ROS recibidos y desglosados según:
 - Tipo de entidad que lo presenta (institución financiera, actividad y profesión no financiera designada).
 - ROS analizados, difundidos y sometidos a investigación o procesamiento.
 - Contenido, región de origen, cantidad de divisas, posibles delitos, complejidad, etc.
 - ROS efectivamente analizados, utilizados, difundidos, archivados o descartados.
 - ROS que dan lugar a enjuiciamientos o condenas por lavado de dinero, financiamiento del terrorismo o un delito determinante subyacente.
- Evaluaciones de la calidad de los ROS.
- Informes presentados sobre i) operaciones locales o internacionales que superen un umbral determinado, ii) transporte transnacional de moneda e instrumentos negociables al portador, o iii) transferencias internacionales por cable (si corresponde).
- Tipos y frecuencia de pedidos de información adicional.
- Cantidad de información a disposición de las autoridades competentes en cada divulgación de la UIF en función del número de:
 - ROS e informes de transacciones en efectivo utilizados y vinculados a la información presentada.
 - Instituciones notificadoras participantes.
 - Personas y posibles sospechosos identificados.
 - Tipos de bases de datos consultadas.
- Tiempo que toma divulgar a las autoridades competentes la información pertinente tras recibirla de las instituciones notificadoras.
- Pedidos de asistencia formulados o recibidos por la UIF, con indicación de si fueron concedidos o denegados.
- Tiempo que toma responder a cada pedido de asistencia que recibe la UIF.
- Remisiones espontáneas hechas por la UIF a autoridades extranjeras.
- Frecuencia y alcance de la orientación (general e individual) brindada a las instituciones notificadoras (si corresponde).
- Tiempo que les toma a las instituciones notificadoras responder a pedidos de información adicional.
- Frecuencia y alcance del análisis estratégico proporcionado a otras autoridades competentes y a las autoridades encargadas de la formulación de políticas.
- Información recibida de organismos policiales, el poder judicial y otras autoridades.

Estos datos deben correlacionarse de forma adecuada. Por ejemplo, el que se reciban numerosos ROS no debe interpretarse como una señal de “éxito” de la UIF sin que se haya determinado si los informes provienen de sectores muy variados o de uno solo (es decir, los bancos) y si contienen información útil. Análogamente, el que una UIF presente un número reducido de casos para que se investiguen más o fondo o se procesen no es forzosamente un síntoma de ineficacia, sobre todo si cada caso comprende el análisis de múltiples ROS o si el valor que agrega la UIF tiende a dar como fruto enjuiciamientos exitosos.

Reconocimiento de oportunidades de mejora

Al analizar los datos recopilados con respecto a las funciones de la UIF puede cuestionarse si los recursos destinados a cada función son suficientes. Un análisis más profundo puede revelar oportunidades de mejora. Un aporte valioso a este análisis serían los comentarios que proporcionen las autoridades policiales y otras entidades que reciben la información de la UIF.

Por ejemplo, puede ser que el análisis de los ROS dé la impresión de que se necesitan mejoras. Si por lo general los ROS no aportan suficiente información pertinente, tal vez podría exigirse más información de ese tipo a las entidades notificadoras y a otras fuentes. Si los datos recibidos parecen ser adecuados, se puede intentar mejorar la función de análisis. Esta tarea requiere recursos analíticos sólidos que permitan aprovechar al máximo los datos cualitativos que se hayan recibido. En este caso, es posible que el fortalecimiento de la eficacia de las UIF exija las siguientes medidas (entre otras):

- Capacitar analistas con respecto a las particularidades de los distintos sectores que cumplen funciones de notificación.
- Dotar a los analistas de un mejor acceso a otras fuentes de información.
- Ampliar el grupo de expertos mediante acuerdos de intercambio de personal con autoridades especializadas, como los organismos de supervisión financiera y policiales (por ejemplo, estableciendo un programa de pasantías o intercambio de personal con dichos organismos).
- Incrementar la automatización del sistema de notificación de modo que la información pueda trasladarse automáticamente a las bases de datos de la UIF, facilitando la recopilación de varios informes pertinentes a un mismo caso.
- Instruir al personal de las instituciones notificadoras sobre lo que constituye un ROS de buena calidad y la información que le es útil a la UIF (y la que no lo es).

A continuación figuran algunas de las preguntas que se pueden plantear con respecto a cada una de las funciones de la UIF:

- *Marco jurídico.* ¿Dispone la UIF de las facultades necesarias para desempeñar cada una de sus funciones?
- *Capacidad.* ¿Tiene la capacidad operativa y técnica para desempeñar cada función de acuerdo con su cometido?
- *Calidad de la información difundida.* ¿Son los informes de las instituciones notificadoras y el acceso de la UIF a otra información adecuados para que la UIF cumpla sus funciones? ¿Qué valor agrega la UIF a la información que recibe? ¿Hay un desajuste entre los resultados que se prevén y los que se obtienen? Una causa frecuente de tensión es que la policía y la fiscalía están a la expectativa de información que la UIF no puede proporcionar y desaprovechan otra información valiosa que sí está a disposición de la UIF.
- *Puntualidad.* ¿Fluye la información al ritmo adecuado en todas las etapas del proceso de las UIF? ¿Hay algún obstáculo dentro de la UIF?
- *Eficacia en función de los costos.* ¿Se esfuerza la UIF por producir lo que tiene que producir de una manera proporcional a los recursos que utiliza?

Hay muchos aspectos pendientes en la elaboración de normas y métodos aceptados internacionalmente para la evaluación de la eficacia de las UIF. La acumulación de experiencia mediante la recopilación y el análisis de estadísticas sobre el desempeño de las UIF es un paso previo al logro de esta importante meta.

EVALUACIONES INTERNACIONALES DE LAS UIF

Los marcos ALD/LFT han sido objeto de evaluaciones desde que en 1992 se llevó a cabo la primera ronda de evaluaciones mutuas de los miembros del GAFI, y las UIF han sido parte de estas evaluaciones desde el principio. En un examen de las dos primeras rondas de evaluaciones mutuas de sus miembros, el GAFI indicó que el sistema de notificación de operaciones sospechosas y las UIF conexas eran el motor de muchos regímenes de lucha contra el lavado de dinero y que la UIF desempeñaba una función crucial en las campañas contra el lavado de dinero en casi todos los países¹⁷⁶. Hoy en día, las evaluaciones de los regímenes ALD/LFT, incluidas las UIF, se llevan a cabo a escala mundial utilizando un conjunto reconocido de normas y procedimientos.

Normas relativas a las UIF

Antes de la adopción de las Recomendaciones del GAFI de 2003, en la norma ALD/LFT no se hacía mención expresa de las UIF. En ciertos contextos de las Recomendaciones de 1996, la expresión “autoridades competentes” incluía a las UIF. Sin embargo, como lo demuestra el párrafo anterior, las UIF se consideraban un aspecto clave del régimen ALD/LFT. Por lo tanto, si bien hasta 2003 no existía ninguna norma oficial específica sobre las UIF, estas fueron un elemento básico de las evaluaciones del marco de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Una vez que la mayoría de las instituciones a cargo de las evaluaciones adoptó la *Metodología de evaluación del cumplimiento de normas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo* en 2002, las evaluaciones se llevaron a cabo aplicando una metodología en la

¹⁷⁶GAFI, *Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures, 1992–99*, 16 de febrero de 2001, párrafos 67 y 105. Algunas declaraciones similares figuran en *Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*, Estrasburgo, 21 de marzo de 2002, párrafo 249. (“La UIF es fundamental en los esfuerzos de lucha contra el lavado de dinero de la mayoría de los miembros del PC-R-EV [ahora denominado MONEYVAL]. De hecho, algunas de las UIF más activas, además de ser los organismos de divulgación y recepción de información, son sin duda el eje de las estrategias nacionales de lucha contra el lavado de dinero.” [La traducción es nuestra.]

que las UIF se mencionaban expresamente, a pesar de que oficialmente ello no formaba parte de la norma internacional¹⁷⁷.

En un comienzo, las Recomendaciones del GAFI atañían únicamente a los miembros del GAFI. Sin embargo, con el tiempo las recomendaciones han ido ganando reconocimiento como la norma mundial para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Las Recomendaciones de 1996 fueron adoptadas por varios órganos regionales tipo GAFI y avaladas por los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial para uso en sus respectivas labores.

En julio de 2002, los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial avalaron condicionalmente las Recomendaciones del GAFI como norma operativa de ambas instituciones para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Avalaron además un programa piloto de 12 meses de evaluaciones de las actividades ALD/LFT basado en dicha norma y en la metodología conexas. Los informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) se preparan de acuerdo con esta norma.

Asimismo, ambos Directorios Ejecutivos hicieron hincapié en que todos los procedimientos de evaluación deben ser compatibles con el carácter uniforme, voluntario y cooperativo del proceso de los IOCN; las evaluaciones se realizarán de acuerdo con una metodología exhaustiva e integrada, y se les dará seguimiento con la asistencia técnica adecuada que soliciten los países evaluados para fortalecer su capacidad institucional y fomentar sus sectores financieros.

En marzo de 2004, los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial adoptaron incondicionalmente las Recomendaciones del GAFI de 2003 como la nueva norma para sus tareas, conjuntamente con una metodología de evaluación revisada. Por consiguiente, ALD/LFT es ahora un componente permanente de la labor de ambas instituciones. Se prevé que los órganos regionales tipo GAFI examinarán las Recomendaciones y la metodología de 2003 en el curso de 2004.

¹⁷⁷La metodología adoptada en 2002 y utilizada hasta la fecha en las evaluaciones comprende las Recomendaciones del GAFI sobre el blanqueo de capitales y las Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo que pueden ser objeto de evaluaciones, así como los principios básicos establecidos por el Grupo Egmont con respecto a las UIF y los establecidos por grupos internacionales de supervisores financieros en relación con el lavado de dinero.

Evaluación del cumplimiento de las normas relativas a las UIF

En virtud del programa piloto de 12 meses del FMI y el Banco Mundial se emprendieron unas 53 evaluaciones, unas a cargo de estas instituciones y otras a cargo del GAFI y órganos regionales tipo GAFI. Conforme a la metodología en vigencia en ese momento, se evaluaron 27 de las 40 Recomendaciones del GAFI y siete de las ocho Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo¹⁷⁸. Siguiendo un orden decreciente de cumplimiento, cada recomendación recibió una calificación “cumplida”, “mayormente cumplida”, “sustancialmente incumplida” o “incumplida”.

Los datos recopilados en el curso de 41 evaluaciones respecto de las cuales se disponía de informes detallados se analizaron y resumieron en un documento conjunto del FMI y el Banco Mundial de marzo de 2004¹⁷⁹. Las Recomendaciones del GAFI que revisten más interés para las UIF obtuvieron en general una calificación alta. En conjunto, las Recomendaciones 16 (protección legal de notificaciones de buena fe), 17 (prohibición de las advertencias) y 18 (cumplimiento de las instrucciones) recibieron calificaciones muy elevadas, considerándose “cumplidas” en el 88%, 86% y 76% de las jurisdicciones, respectivamente¹⁸⁰.

La aplicación de las Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo se ha retrasado con respecto a las relacionadas con el lavado de dinero. Por ejemplo, la Recomendación 15 sobre la notificación de operaciones sospechosas se consideró “cumplida” o “mayormente cumplida” en un 68% de las jurisdicciones, mientras que en un 22% y un 10% de las jurisdicciones se la consideró, respectivamente, “sustancialmente incumplida” e “incumplida”. En cambio, la Recomendación Especial VII sobre la notificación de operaciones que se sospecha están relacionadas con el financiamiento del terrorismo recibió una calificación de “cumplida” o “mayormente cumplida” en apenas 59% de las jurisdicciones, mientras que en un 13% y un 28% de las jurisdicciones se la calificó, respectivamente, como “sustancialmente incumplida” e “incumplida”.

¹⁷⁸Algunas recomendaciones no se evaluaron, bien porque intrínsecamente no eran evaluables o bien porque no habían entrado plenamente en vigencia. También cabe señalar que las evaluaciones examinadas en virtud del programa piloto, que se basaron en las Recomendaciones del GAFI de 1996, no abarcaron la recopilación de estadísticas abordada en el capítulo anterior en vista de que no hubo ninguna recomendación del GAFI al respecto hasta la adopción de las Recomendaciones de 2003.

¹⁷⁹Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 2004, *Twelve-Month Pilot Program of Anti-Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) Assessments*, 10 de marzo (Washington), Anexo II.

¹⁸⁰Ibíd., Anexo II, Cuadro 6.

Evaluación del cumplimiento de las normas relativas a las UIF 101

Otros resultados relativos a las UIF se refieren a su independencia, sus empleados, la definición de sus funciones con respecto a los supervisores, el fortalecimiento de su estructura organizativa, la ampliación del acceso a las bases de datos oficiales, la capacitación de los funcionarios de la UIF, y la creación de sistemas de gestión de notificaciones para evaluar la eficacia de la UIF.

Al mismo tiempo que se llevaban a cabo las evaluaciones del FMI, dicha institución, el Banco Mundial y otros organismos prestaron un volumen importante de asistencia técnica a los países que deseaban robustecer sus marcos ALD/LFT. La asistencia técnica del FMI y el Banco Mundial aumentó considerablemente en el período de dos años comprendido entre enero de 2002 y diciembre de 2003. En ese lapso, las dos instituciones llevaron a cabo 117 proyectos de asistencia técnica, de los cuales 85 estuvieron directamente destinados a países específicos y 32 fueron de carácter regional y beneficiaron a 130 países¹⁸¹. El aumento de la asistencia técnica estuvo impulsado en gran medida por las evaluaciones, mediante las cuales las autoridades pueden determinar las necesidades de asistencia de sus respectivos países. Más de una cuarta parte de los proyectos de asistencia técnica consistieron en la prestación de distintos tipos de asesoramiento para la creación y afianzamiento de las UIF.

¹⁸¹Ibíd., párrafo 18.

CONCLUSIONES

Las UIF son un componente esencial de la lucha internacional contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los delitos afines. Su capacidad para transformar datos en inteligencia financiera es un aspecto fundamental de la campaña contra el blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo. Las UIF ya tienen afianzado su lugar dentro del arsenal de medidas que se utilizan para combatir estos graves delitos. No obstante, aún persisten varios desafíos.

Dos de estos desafíos parecen ser ineludibles en el diseño de las UIF y el mejoramiento de las ya existentes. El primero es que el funcionamiento de las UIF no puede basarse en una fórmula fija. Cada UIF tiene que adaptarse a la situación particular de su entorno nacional. La estructura y la importancia relativa de los delitos financieros en el país, las metas del gobierno en la lucha contra este tipo de actividad delictiva, los recursos disponibles para esa tarea y los sistemas jurídicos y administrativos del país son factores que se deben tener en cuenta al momento de diseñar una UIF o proponer medidas para mejorar el desempeño de una existente. Como se demuestra en el presente documento, los diversos aspectos relacionados con el diseño de las UIF admiten muchas soluciones, y ninguna es de por sí mejor que las otras.

El establecimiento de una UIF que pueda llevar a cabo las tres funciones básicas —recepción de informes de operaciones sospechosas y de otra índole, análisis y difusión de la inteligencia financiera— es un tema que hace poco se convirtió en objeto de una norma internacional y que ha recibido mucho apoyo en varias convenciones internacionales sobre delitos financieros. Sin embargo, la norma se expresa en términos muy generales, y las autoridades de cada país deben tener muy claras sus propias metas en materia de políticas y en el contexto local y regional al momento de diseñar una UIF que cumpla con la norma. Más allá del cumplimiento de la norma, cada país tiene que cerciorarse de que su UIF haga los aportes que estén a su alcance para el buen funcionamiento global del sistema ALD/LFT.

Paradójicamente, el otro desafío es el cambio. Este ha sido evidente en los muchos países que han establecido UIF en los últimos 10 años, y estas unidades han tenido que proyectarse como órganos capaces de trabajar con las instituciones financieras y demás entidades notificadoras, otras dependencias gubernamentales y órganos internacionales homólogos, modificando en el proceso los vínculos tradicionales entre los agentes económicos y los organismos policiales.

El cambio seguirá siendo una de las características de la labor de las UIF en el futuro. Si bien la adopción de las nuevas Recomendaciones del GAFI en 2003 puede estabilizar transitoriamente las normas aplicables a las UIF, hay otros aspectos de la lucha contra el lavado de dinero que continuarán evolucionando, como lo será sin duda la conducta de los delincuentes. La actividad delincuencia se asemeja a una corriente de agua: se deja llevar por la gravedad y constantemente busca en los bancos puntos débiles por donde puede invadirlos. Conforme el sector financiero supervisado erija defensas, es posible que los delincuentes movilicen sus fondos a través de medios más clandestinos o de otros sectores menos vigilados de la economía. De igual manera, conforme algunos países adopten medidas decisivas para reforzar sus sistemas administrativos y jurídicos, es posible que los delincuentes trasladen algunas de sus operaciones a países que aún no hayan tomado medidas. Es necesario mantenerse siempre alerta a los cambios en los patrones de conducta de los delincuentes.

Con estos antecedentes generales, las UIF en la actualidad se enfrentan a un mayor número de desafíos concretos. Los más importantes son incorporar en su trabajo el tema del financiamiento del terrorismo, hacer que la obligación de denunciar transacciones sospechosas vaya más allá del sector financiero reglamentado, y procurar una mayor cooperación internacional.

Para los países afortunados que hasta ahora no han tenido que hacer frente al terrorismo, la incorporación de la lucha contra el financiamiento del terrorismo a las funciones de las UIF conlleva algunos retos especiales. Desde muchos puntos de vista, el terrorismo y el lavado de dinero son fenómenos distintos. El terrorismo no suele considerarse como un delito motivado por el lucro; y si bien en la comisión de actos de terrorismo se mueven sumas importantes de dinero, el objetivo de privar a los delincuentes del producto de sus actividades ilegales —el fundamento de cualquier estrategia contra el blanqueo de capitales— no se aplica directamente al terrorismo. Además, en muchos países, los organismos dedicados a combatir el terrorismo no son los mismos que se encargan de luchar contra el lavado de dinero, y por lo tanto las UIF tienen que forjar nuevas relaciones con los primeros. (En los países que ya se han enfrentado al terrorismo, los mecanismos básicos necesarios para combatirlo ya están implantados, y el financiamiento del terrorismo es un frente de ataque que puede integrarse más fácilmente en las funciones de las UIF.)

El segundo desafío concreto que deben asumir las UIF es la ampliación de la obligación de notificación (y otras obligaciones preventivas) a entidades ajenas al sector financiero sujeto a reglamentación prudencial. La extensión de esta obligación a casinos, comerciantes de bienes de mucho valor y, más recientemente, a profesionales contables y jurídicos ha tenido varias repercusiones para las UIF. Actividades como los casinos pueden estar muy reglamentadas en algunos países pero no en otros. Es posible que en otras

104 CONCLUSIONES

situaciones las reglamentaciones no se limiten a los requisitos constitutivos básicos, como puede ser el caso de los concesionarios de automóviles. Probablemente se necesitará una amplia labor de extensión para que tales actividades alcancen un grado aceptable de cumplimiento de las obligaciones de notificación. El carácter de los informes que presenten los profesionales contables y jurídicos tenderá a ser muy diferente del de las instituciones financieras. Para esclarecer las estructuras societarias y de fideicomiso complejas se precisan conocimientos especializados. Hay que asignar recursos a este tipo de tareas, y es posible que se deban tomar decisiones difíciles con respecto al equilibrio entre los recursos destinados a los nuevos tipos de informes y a otros más tradicionales.

El tercer desafío concreto es la necesidad de mejorar la capacidad de cooperación de las UIF a escala internacional. El crecimiento dinámico de las UIF en el mundo en los últimos 15 años ha estado acompañado de un firme aumento de la cooperación internacional entre las UIF. La capacidad de más de 80 UIF para interrelacionarse y compartir inteligencia financiera sobre la base de principios acordados de intercambio de información ha sido un instrumento formidable en la lucha mundial contra la delincuencia financiera. Pero pese a los logros alcanzados hasta la fecha, dificultades importantes aguardan en el futuro; concretamente, la eliminación de obstáculos jurídicos que bloquean el intercambio de información y la creación y el perfeccionamiento de sistemas que garanticen el carácter confidencial de los datos intercambiados.

APÉNDICES*

* Nota: En los presentes apéndices se respetan las abreviaturas que figuran en los textos originales. Es posible que algunas no coincidan con las utilizadas en el resto de esta publicación.

**Declaración de Principios del Grupo Egmont
de Unidades de Inteligencia Financiera**

La Haya, 13 de junio de 2001

Reconociendo el carácter internacional del blanqueo de capitales;

Considerando, que con el fin de contrarrestar el blanqueo de capitales, un número creciente de gobiernos de todo el mundo ha impuesto tanto obligaciones de comunicación a las instituciones financieras como designado unidades de inteligencia financiera, o “FIUs”, destinadas a recibir, analizar y distribuir a las autoridades competentes tales comunicaciones de información financiera;

Identificada la financiación del terrorismo como un problema distinto y creciente que, al igual que el blanqueo de capitales, supera las fronteras nacionales y opera en el sistema financiero internacional;

Considerando que las FIUs con su capacidad de recibir, analizar y distribuir información financiera sensible se han convertido en instrumentos de gran valor en la lucha global contra la financiación del terrorismo al apoyar el trabajo de las agencias de gobierno tradicionales;

Convencidos de que la cooperación entre FIUs a nivel internacional incrementa la efectividad de una FIU individual y contribuye al éxito en la lucha global contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

Conscientes tanto de la naturaleza sensible de las comunicaciones de información como del valor de las FIUs creadas para proteger su confidencialidad, analizarla y remitirla, cuando proceda, a las autoridades competentes para su investigación, procesamiento o enjuiciamiento;

Entendiendo que una cooperación internacional efectiva entre FIUs debe estar basada en la confianza mutua;

Reconociendo la misión crucial de las organizaciones internacionales y de los diversos estamentos de gobierno tradicionales —como los Ministerios de Justicia y Finanzas, la policía, las autoridades supervisoras de instituciones financieras— como aliados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

Declaración de Principios del Grupo Egmont de FIU 107

Habiendo acordado celebrar reuniones periódicas —denominadas reuniones del Grupo Egmont¹— para tratar temas comunes a las FIUs y promover la anteriormente mencionada cooperación internacional entre las FIUs existentes, apoyar y aconsejar a las FIUs en vías de desarrollo y cooperar con los representantes de otras agencias de gobierno y organizaciones internacionales interesadas en la lucha internacional contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

Habiendo también llegado a un consenso sobre una definición de “Unidad de Inteligencia Financiera”, realizado un estudio sobre las posibilidades y modalidades del intercambio de información, preparado un modelo de protocolo de intenciones (MOU) para el intercambio de información, creado un sitio seguro en Internet para facilitar los intercambios de información; y estando implicados en otra serie de iniciativas específicas con el fin de desarrollar la capacidad y facultades del personal de las FIUs y contribuir al éxito de las investigaciones de asuntos de la jurisdicción de la FIU;

Conscientes de que los obstáculos continúan limitando el intercambio de información y la efectiva cooperación entre algunas FIUs y de que esos impedimentos pueden incluir restricciones legales y/o de la propia naturaleza de las FIUs (administrativa, judicial, o policial); y

Convencidos de que existe tanto un elevado potencial para una intensa cooperación internacional como una necesidad fundamental de impulsarla;

Las FIUs participantes en el Grupo Egmont por la presente afirman su compromiso de impulsar el desarrollo de FIUs y la cooperación entre ellas con el propósito de combatir el blanqueo de capitales y de asistir en la lucha global contra la financiación del terrorismo.

A dichos efectos, reafirmamos nuestra adhesión a la definición de Unidad de Inteligencia Financiera adoptada en la reunión plenaria del Grupo Egmont celebrada en Roma en noviembre de 1996 y modificada en la reunión Plenaria de Egmont celebrada en Guernsey en junio de 2004:

“Unidad central, nacional encargada de recibir (y, si lo tiene permitido solicitar), analizar y trasladar a las autoridades competentes comunicaciones de información financiera:

¹Debe su nombre al palacio Egmont-Arenberg en Bruselas donde se celebró la primera reunión el 9 de junio de 1995.

(i) relacionadas con fondos de los que se sospeche un origen delictivo y una posible financiación del terrorismo, o

(ii) requeridas por la normativa nacional

con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.”

Adoptamos también las conclusiones del Grupo de Trabajo Legal respecto de la identificación de aquellas agencias que en la actualidad cumplen la definición de FIU.

Estamos conformes con que las reuniones plenarias del Grupo Egmont sean convocadas por y para FIUs y otros entes, individuos o agencias invitadas en posición de contribuir a los objetivos del Grupo Egmont. Los participantes de este Grupo incluirán FIUs y otras agencias en representación de gobiernos que en la actualidad carecen de FIUs. Cualesquiera otros tipos de invitados tales como personas, agencias u organizaciones internacionales serán considerados “Observadores”.

Creemos que es imprescindible desarrollar una red de intercambio de información bajo las bases de los “Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera” como se establece en el Anexo y se incorpora aquí con esta referencia.

Reconocemos el derecho de toda FIU a supeditar la cooperación a aquellas condiciones adicionales requeridas por su legislación nacional.

Asentimos igualmente en priorizar, a través de los Grupos de Trabajo adecuados y demás:

La determinación de la situación de un participante del Grupo Egmont respecto a su adaptación a la definición de FIU adoptada en Roma;

El desarrollo de FIUs en los gobiernos de todo el mundo;

La potenciación del intercambio de información bajo las bases de reciprocidad y mutuo acuerdo;

El acceso a la red segura de Egmont para todas las FIUs;

El continuo desarrollo de oportunidades de formación, talleres regionales/operativos e intercambios de personal;

La consideración de una estructura formal dirigida a mantener la continuidad en la administración del Grupo Egmont, así como la regularidad, en tiempo y lugar, de sus reuniones;

Declaración de Principios del Grupo Egmont de FIU 109

La articulación de procedimientos formales por los que tanto las decisiones como el estado de determinadas agencias respecto a la definición de FIU sean tenidos en cuenta;

La designación de aquellos grupos de trabajo necesarios;

El desarrollo de las modalidades adecuadas para el intercambio de información;

La creación de material aprobado por el Grupo Egmont para ser utilizado en presentaciones, audiencias públicas y prensa sobre asuntos que competen al Grupo Egmont.

Aprobado originalmente en Madrid el 24 de junio de 1997, revisado en la Haya el 13 de junio de 2001, en Sydney el 23 de julio de 2003 y en Guernsey el 23 de junio de 2004.

La declaración de principios adoptada en la reunión Plenaria del Grupo Egmont celebrada en Madrid —1997— puso de manifiesto la necesidad de articular un procedimiento formal del proceso que acredita que una Unidad de Inteligencia Financiera (FIU) cumple la definición de FIU de Egmont, con vistas a ser miembro de este Grupo.

El Grupo de Trabajo de Outreach (OWG) tiene la misión de extender el concepto Egmont por todo el mundo. El papel de los miembros de este Grupo de Trabajo respecto de las jurisdicciones no miembros de Egmont es el de actuar como FIU soporte/monitor de toda aquella unidad candidata en aras de obtener todos los datos de contacto precisos, normativa e información concerniente a la operatividad de la FIU candidata. Los miembros del OWG prestarán toda la ayuda que sea posible a los candidatos.

Cualquier miembro de Egmont que disponga de información sobre posibles candidatos procederá a comunicarlo al Presidente del OWG. A partir de ese momento se iniciará una primera evaluación de la unidad, a realizar por un miembro del mencionado Grupo de Trabajo.

Esto conlleva, como mínimo, recopilar la siguiente información:

- Nombre y dirección de contacto.
- Normativa contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en vigor.
- Situación operativa de la FIU (a distancia).
- Deseo de pertenecer al Grupo Egmont.
- Posibilidad de intercambio de información con otras FIUs.
- Situación operativa de la FIU (visita in situ).

En principio, como se ha señalado, la evaluación comprende la realización de una visita a la FIU candidata. En caso de que el miembro del OWG que actúe como FIU monitora no pudiera llevarla a cabo, otro miembro de Egmont podría satisfacer este requisito.

Una vez concluido el proceso anterior y determinado que la FIU candidata cumple los criterios de Egmont, el Presidente del OWG formula una recomendación escrita al Presidente del Grupo de Trabajo Legal (LWG), con copia a la PAS (Permanent Administrative Support). Es ahora el LWG el que procede a efectuar una exhaustiva valoración encaminada a la toma de una decisión final sobre la recomendación de la candidatura a los Jefes de FIU.

Procedimiento para ser reconocido como FIU por el Grupo Egmont 111

Esta fase se inicia con la decisión del Presidente del LWG de continuar con el trabajo realizado por el OWG, sus conclusiones y recomendaciones. Es el Presidente del LWG quien encomienda al PAS la remisión a la FIU candidata de los documentos que a continuación se enumeran, requiriendo la cumplimentación del cuestionario y su reenvío al PAS adjuntando toda aquella documentación adicional relevante antes de una fecha límite:

- Cuestionario de Egmont
- Folleto informativo
- Declaración de principios
- Principios para el intercambio de información entre FIUs
- Nota interpretativa de la Definición del Grupo Egmont
- Modelo MOU

Recibida toda la información requerida en los tiempos establecidos el LWG procederá en su siguiente reunión, la inmediata anterior al Plenario excluido, a la revisión de la candidatura.

El LWG realiza la evaluación final con el fin de asegurar que la FIU candidata cumple efectivamente los criterios de admisión de Egmont; verbigracia, que la unidad:

- Cumple la definición de FIU de Egmont¹.
- El nivel operativo alcanzado es pleno.
- Tiene capacidad legal y deseo de cooperar conforme a los “principios de intercambio de información” de Egmont”.
- Una FIU de Egmont actúa como su *sponsor*.

El Presidente del LWG tiene la potestad de requerir al candidato para mantener una entrevista personal ante los miembros del Grupo. Como norma, la evaluación del LWG tiene lugar en presencia de la FIU del OWG monitora.

La valoración hace también referencia a la designación de una FIU *sponsor* por parte del LWG. Esta, además de asistir al candidato en el proceso de admisión y de informar sobre él en las reuniones de los Grupos de Trabajo, debe confirmar el estado operativo de la unidad. En aquellos casos en que se estime oportuno, la FIU del OWG monitora puede actuar como *sponsor*:

El LWG puede tomar alguna de las siguientes decisiones:

¹“Unidad central, nacional encargada de recibir (y, si lo tiene permitido solicitar), analizar y trasladar a las autoridades competentes, comunicaciones de información financiera:

(i) relacionadas con:

fondos de los que se sospeche un origen delictivo y una posible financiación del terrorismo, o

(ii) requeridas por la normativa nacional

con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.”

112 APÉNDICE II

- Aplazar el debate hasta la próxima reunión, en aquellos casos en que exista documentación o aclaraciones adicionales pendientes.
- Emitir un informe negativo si considera que no se ajusta, total o parcialmente a uno o más criterios de Egmont.
- Recomendar que la candidatura sea aceptada como una FIU de Egmont, lo que se refrendará por la Asamblea de Jefes de FIU en el siguiente Plenario.

El PAS informará por escrito al candidato del resultado de la evaluación efectuada por el LWG y se asegurará de que las FIUS están informadas a través de las actas de las reuniones y la red segura de Egmont (ESW).

Las FIUs son oficialmente reconocidas como miembros del Grupo Egmont al refrendarse la recomendación del LWG por la Asamblea de Jefes de FIU en la Reunión Plenaria Anual.

**El Grupo Egmont: Unidades de Inteligencia
Financiera en el mundo**

UNIDADES OPERATIVAS (que cumplen con la
Definición establecida por el Grupo Egmont)

Al 23 de junio de 2004

1. Albania: Drejtoria e Bashkerendimit te Luftes Kunder Pastrimit te Parave (DBLKPP), Dirección de Coordinación para la Lucha contra el Lavado de Dinero
2. Alemania: Zentralstelle für Verdachtsanzeigen, Unidad de Inteligencia Financiera
3. Andorra: Unitat de Prevenció del Blanqueig (UPB), Unidad de Prevención de Lavado de Dinero
4. Anguila: Money Laundering Reporting Authority (MLRA), Autoridad Notificadora de Lavado de Dinero
5. Antigua y Barbuda: Office of National Drug and Money Laundering Control Policy (ONDCP), Oficina de Política de Control Nacional de Drogas y Lavado de Dinero
6. Antillas Neerlandesas: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties – Nederlandse Antillen (MOT-Nederlandse Antillen), Centro Notificador de Operaciones Inusuales de las Antillas Neerlandesas
7. Argentina: Unidad de Información Financiera (UIF)
8. Aruba: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties - Ministerie van Financiën (MOT-Aruba), Oficina Notificadora de Operaciones Inusuales
9. Australia: Australian Transaction Report & Analysis Centre (AUSTRAC), Centro Australiano de Notificación y Análisis de Transacciones
10. Austria: Bundeskriminalamt (A-FIU)
11. Bahamas: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
12. Bahrein: Unidad de Lucha contra el Lavado de Dinero (AMLU, por sus siglas en inglés)
13. Barbados: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera

14. Bélgica: Cellule de Traitement des Informations Financières / Cel voor Financiële Informatieverwerking (CTIF-CFI), Unidad de Procesamiento de Información Financiera
15. Belice: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
16. Bermuda: Bermuda Police Service / Financial Investigation Unit (BPSFIU), Servicio de Policía de Bermuda / Unidad de Investigación Financiera
17. Bolivia: Unidad de Investigaciones Financieras (UIF – Bolivia)
18. Brasil: Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF), Consejo de Control de Actividades Financieras
19. Bulgaria: Agencia de Inteligencia Financiera (FIA, por sus siglas en inglés)
20. Canadá: Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada/Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (FINTRAC/CANAFE), Centro de Análisis de Operaciones y Notificaciones Financieras de Canadá
21. Chile: Departamento de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Consejo de Defensa del Estado (CDE)
22. Chipre: MO.K.A.Σ.—Unidad de Lucha contra el Lavado de Dinero
23. Colombia: Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)
24. Corea (República de): Unidad de Inteligencia Financiera de Corea (KoFIU, por sus siglas en inglés)
25. Costa Rica: Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas/Unidad de Análisis Financiero (CICAD/UAF)
26. Croacia: Financijska Policija / Ured za Sprječavanje Pranja Novca
Financial Police / Departamento de Lucha contra el Lavado de Dinero (AMLD, por sus siglas en inglés)
27. Dinamarca: SØK / Hvidvasksekretariatet Stadsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet / Hvidvasksekretariatet (HVIDVASK), Fiscalía Nacional de Delitos Económicos Graves / Secretaría para la Lucha contra el Lavado de Dinero
28. Dominica: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
29. Egipto: Unidad de Lucha contra el Lavado de Dinero (EMLCU, por sus siglas en inglés)
30. El Salvador: Unidad de Investigación Financiera (UIF)

31. Emiratos Árabes Unidos: Unidad de Lucha contra el Lavado de Dinero y Operaciones Sospechosas (AMLSCU, por sus siglas en inglés)
32. Eslovaquia: Spravodajská jednotka finančnej polície Úradu boja proti organizovanej kriminalite (SJFP UBPOK), Unidad de Inteligencia Financiera de la Oficina contra el Delito Organizado
33. Eslovenia: Urad RS za Preprečevanje Pranja Denarja Ministrstvo za, Oficina Financiera de Prevención de Lavado de Dinero (OMLP, por sus siglas en inglés)
34. España: Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC)
35. Estados Unidos: Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), Red para el Cumplimiento de la Ley contra Delitos Financieros
36. Estonia: Rahapesu Andmebüroo / Oficina de Información sobre Lavado de Dinero
37. Finlandia: Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus (RAP); Oficina Nacional de Investigación / Oficina de Intercambio de Información sobre Lavado de Dinero
38. Francia: Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), Procesamiento de información y lucha contra redes financieras clandestinas
39. Georgia: Saqartvelos Finansuri Monitoringis Samsaxuri, Servicio de Control Financiero de Georgia (FMS, por sus siglas en inglés)
40. Gibraltar: Gibraltar Co-ordinating Centre for Criminal Intelligence and Drugs/Gibraltar Financial Intelligence Unit (GCID GFIU), Centro de Coordinación de Inteligencia contra el Delito y las Drogas, Unidad de Inteligencia Financiera de Gibraltar
41. Granada: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
42. Grecia: Φορηάς Αρθρου 7 Ν.2331/95, “Comité establecido por el Artículo 7 de la Ley 2331/1995” (C.F.C.I.)
43. Guatemala: Intendencia de Verificación Especial (IVE)
44. Guernesey: Financial Intelligence Service (FIS), Servicio de Inteligencia Financiera
45. Hong Kong: Joint Financial Intelligence Unit (JFIU), Unidad de Inteligencia Financiera Conjunta

46. Hungría: Pénzmosás Elleni Alosztály (ORFK)
47. Indonesia: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Centro de Notificación y Análisis de Transacciones Financieras (PPATK/INTRAC, por sus siglas en inglés)
48. Irlanda: An Garda Síochána / Bureau of Fraud Investigation (MLIU), Oficina de Investigación de Fraudes
49. Isla de Man: Financial Crime Unit (FCU – IOM), Unidad de Delitos Financieros
50. Islandia: Ríkissaksóknari (RLS), Unidad de Investigación y Fiscalización de Delitos Económicos y Ambientales en Islandia
51. Islas Caimán: Financial Reporting Authority (CAYFIN), Autoridad de Notificación Financiera
52. Islas Cook: Cook Islands Financial Intelligence Unit (CIFIU), Unidad de Inteligencia Financiera de las Islas Cook
53. Islas Marshall: Domestic Financial Intelligence Unit (DFIU), Unidad de Inteligencia Financiera Interna
54. Islas Vírgenes Británicas: Government of BVI/Financial Services Department, Gobierno de las Islas Vírgenes Británicas / Departamento de Servicios Financieros
55. Israel: Autoridad Nacional contra el Lavado de Dinero (IMPA, por sus siglas en inglés)
56. Italia: Ufficio Italiano dei Cambi / Servizio Antiriciclaggio – (UIC/SAR), Oficina Nacional de Asuntos Cambiarios / Servicio de Lucha contra el Lavado de Dinero
57. Japón: Oficina Nacional de Inteligencia Financiera (JAFIO, por sus siglas en inglés)
58. Jersey: Joint Police & Customs Financial Investigation Unit- Jersey (FCU – Jersey), Unidad de Investigación Financiera Conjunta de Policía y Aduanas
59. Letonia: Kontroles dienests, Noziedīgi iegūto līdzekļu legalizācijas novērsšanas dienests (KD), Servicio de Control - Oficina de Prevención de Lavado del Producto de Actividades Delictivas
60. Líbano: Comisión de Investigación Especial para la Lucha contra el Lavado de Dinero (SIC, por sus siglas en inglés)
61. Liechtenstein: Einheit für Finanzinformationen (EFFI)

62. Lituania: Mokesėiu policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos (MDP prie VRM), División de Prevención de Lavado de Dinero del Departamento de Policía Tributaria del Ministerio de Asuntos Internos
63. Luxemburgo: Cellule de Renseignement Financier (FIU-LUX)
64. Macedonia: Ministerstvo za Finansii-Direkcija za Sprečuvanje na Perenje Pari, Dirección de Prevención de Lavado de Dinero (MLPD, por sus siglas en inglés)
65. Malasia: Unit Perisikan Kewangan, Bank Negara Malaysia (UPW), Banco Negara de Malasia
66. Malta: Financial Intelligence Analysis Unit (FIAU), Unidad de Análisis de Inteligencia Financiera
67. Mauricio: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
68. México: Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, Unidad de Inteligencia Financiera (DGAIO / UIF)
69. Mónaco: Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN), Servicio de Información y Control de Redes Financieras
70. Noruega: ØKOKRIM / Hvitvaskingsenheten, Autoridad Nacional de Investigación y Fiscalización de Delitos Económicos y Ambientales – La Unidad de Lavado de Dinero
71. Nueva Zelanda: NZ Police Financial Intelligence Unit, Unidad de Inteligencia Financiera de la Policía
72. Países Bajos: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties - Ministerie van Justitie (MOT), Oficina Notificadora de Operaciones Inusuales
73. Panamá: Unidad de Análisis Financiero (UAF - Panamá)
74. Paraguay: Unidad de Análisis Financiero (UAF - Paraguay)
75. Polonia: Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), Inspector General de Información Financiera
76. Portugal: Unidade de Informação Financeira (UIF)
77. Reino Unido: National Criminal Intelligence Service / Financial Intelligence Division (NCIS / FID), Servicio Nacional de Inteligencia contra el Delito / División de Inteligencia Financiera
78. República Checa: Finanční analytický útvar (FAU – CR), Unidad de Análisis Financiero

118 APÉNDICE III

79. República Dominicana: Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)
80. Rumania: Oficiul National de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor (ONPCSB), Oficina Nacional de Prevención y Control de Lavado de Dinero
81. Rusia: Komitet Rossijskoi Federacii po Finansovomu Monitoringu, Comité de Control Financiero de la Federación de Rusia (FMC, por sus siglas en inglés)
82. Saint Kitts y Nevis: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
83. San Vicente y las Granadinas: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
84. Serbia: Uprava Za Spreèavanje Pranja Novca, Oficina de Prevención de Lavado de Dinero
85. Singapur: Suspicious Transaction Reporting Office (STRO), Oficina Notificadora de Operaciones Sospechosas
86. Sudáfrica: Financial Intelligence Centre (FIC), Centro de Inteligencia Financiera
87. Suecia: Finanspolisen Rikspolisstyrelsen (NFIS), Servicio Nacional de Inteligencia contra el Delito, Unidad Financiera
88. Suiza: Meldestelle für Geldwäscherei, Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, Oficina Notificadora de Lavado de Dinero (MROS, por sus siglas en inglés)
89. Tailandia: Oficina de Lucha contra el Lavado de Dinero (AMLO, por sus siglas en inglés)
90. Taiwan: Money Laundering Prevention Center (MLPC), Centro de Prevención de Lavado de Dinero
91. Turquía: Mali Suçlari Arastirma Kurulu (MASAK), Junta de Investigación de Delitos Financieros
92. Ucrania: Держфінмоніторинг, Державний департамент фінансового моніторингу, Departamento de Estado de Control Financiero (SDFM, por sus siglas en inglés)
93. Vanuatu: Financial Intelligence Unit (FIU), Unidad de Inteligencia Financiera
94. Venezuela: Unidad de Inteligencia Financiera (UNIF)

**Nota interpretativa sobre la definición
de Egmont relativa a la definición de
Unidad de Inteligencia Financiera**

Historia del Grupo Egmont

En junio de 1995, varias agencias de gobierno y organizaciones internacionales se reunieron en el palacio Egmont-Arenberg en Bruselas para tratar el tema del blanqueo de capitales y la forma de afrontar este problema global.

Como consecuencia de esta primera reunión nació el Grupo Egmont (“Egmont”), como una organización informal de agencias de gobierno para la recepción de comunicaciones que comparten un objetivo común —proporcionar un forum para potenciar la cooperación mutua y compartir información de utilidad para detectar y combatir el blanqueo de capitales y, más recientemente, la financiación del terrorismo—. Con el tiempo, se han desarrollado una serie de Grupos de Trabajo para llevar a cabo las labores de Egmont. En la actualidad, Egmont dispone de cinco Grupos de Trabajo: el Legal, Formación y Comunicación, *Outreach*, Operacional y de Tecnología de la Información.

Poco después, los participantes en Egmont constataron la necesidad de desarrollar formas prácticas y efectivas de cooperación, especialmente en lo concerniente al intercambio de información y de experiencias. Para acometer estos retos, el Grupo de Trabajo Legal (LWG) examinó los obstáculos existentes respecto al intercambio de información entre las agencias de gobierno que específicamente combaten el blanqueo de capitales procesando la información financiera. Para identificar las comunicaciones de información financiera que reciben las distintas agencias del mundo y para una mayor comprensión sobre cómo dichas agencias de gobierno funcionan, las jurisdicciones completan unos cuestionarios y los remiten para su revisión por el Grupo de Trabajo Legal. En base a las respuestas suministradas en los cuestionarios, el Grupo de Trabajo Legal concibe una definición funcional de las agencias de gobierno, denominadas Unidades de Inteligencia Financiera (“FIUs”), que combaten el blanqueo de capitales.

Aunque inicialmente el objetivo de una FIU Egmont era esencialmente el blanqueo de capitales, las FIUs están también desempeñando un gran papel en el esfuerzo internacional para combatir la financiación del terrorismo. Las comunicaciones de operaciones financieras que en la actualidad las FIUs reciben, analizan y trasladan han puesto de manifiesto que son fuentes de un valor inestimable para aquellas agencias nacionales que investigan la financiación del terrorismo. Con el fin de cumplir con los estándares internacionales obligatorios los países han reformado, o están en proceso de

reformular, su legislación nacional para incorporar la financiación del terrorismo dentro de las competencias de una FIU como un delito autónomo, además de como un delito subyacente del blanqueo de capitales y de esta forma expandir el ámbito de las funciones generales de las FIUs.

Definición Egmont

Basado en el trabajo del Grupo de Trabajo Legal, Egmont aprobó la siguiente definición de FIU (UIF) en 1996, modificada en el año 2004 con el fin de reflejar el papel de las FIUs (UIFs) en la lucha contra la financiación del terrorismo:

FIU: Unidad central, nacional, encargada de recibir (y, si lo tiene permitido solicitar), analizar y trasladar a las autoridades competentes, comunicaciones de información financiera

- (i) relacionadas con fondos de los que se sospeche un origen delictivo y una posible financiación del terrorismo, o**
- (ii) requeridas por la normativa nacional**

con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

La definición de una FIU será probablemente mejor entendida con una breve explicación de cada uno de sus elementos definitorios:

1. Unidad central, nacional. La atención de Egmont en la cooperación internacional requiere que únicamente una agencia de gobierno por territorio o jurisdicción autónoma, reconocida en el ámbito internacional, sirva de punto de contacto para los intercambios internacionales. Debe operar en una jurisdicción regida por las leyes de ese territorio. Hay que puntualizar que la utilización de los términos “agencia central, nacional” no lleva consigo ninguna connotación política o reconocimiento de ninguna clase.

Una agencia de gobierno contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que opera en una jurisdicción que en términos políticos constituye una dependencia de otra nación puede ser considerada FIU si es la única agencia de gobierno que realiza estas tareas dentro de los límites de su frontera, internacionalmente reconocida. El reconocimiento de que dicha agencia de gobierno cumple la definición de FIU de Egmont no equivale necesariamente a reconocer su soberanía.

En los sistemas federales, los términos “agencia central, nacional” implican que únicamente una agencia de gobierno puede ser considerada FIU desde el punto de vista de Egmont. Aunque los sistemas federales tengan múltiples subdivisiones, exclusivamente una agencia centralizada servirá como punto de contacto para los intercambios de información para Egmont.

Nota interpretativa sobre la definición de Egmont relativa a la FIU 121

2. **Encargada de.** Estas dos palabras denotan que el marco legal que establece la FIU habilita a esta para desarrollar, como mínimo, las funciones señaladas en la definición de Egmont.

3. **Recibir (y, si lo tiene permitido, solicitar), analizar y trasladar.** Esta frase determina las tres actividades principales de todas las FIUs de Egmont y las funciones que las hacen singulares.

- **Recibir.** Las FIUs sirven de punto central de recepción de comunicaciones de operaciones financieras. Esto es extensivo a aquellas FIUs que tienen más de una oficina y a aquellas otras FIUs que reciben información de distintas agencias nacionales. Dicho concepto también distingue las FIUs de las agencias policiales que tienen una función policial en términos generales.
- **(Y, si lo tiene permitido, solicitar).** Algunas FIUs, no todas, disponen de la capacidad de requerir información financiera específica de ciertas instituciones financieras y no financieras más allá de las comunicaciones de operaciones financieras que las FIUs reciben normalmente de los sujetos obligados. Por este motivo, estos términos figuran entre paréntesis y su ámbito es limitado.
- **Analizar.** Analizar implica una evaluación inicial sobre la utilidad y relevancia de las comunicaciones recibidas de las entidades comunicantes en la etapa de pre-investigación. El análisis de la información facilitada a las FIUs puede acontecer en distintas etapas y de diversas formas. Algunas FIUs analizan cada comunicación cuando llega a la FIU. Para otras, este sistema es inviable debido al volumen de comunicaciones que reciben. Aquellas FIUs ponen inmediatamente a disposición de las autoridades investigadoras pertinentes las comunicaciones de operaciones financieras y las FIUs analizan las comunicaciones de operaciones financieras en respuesta a las peticiones de información o por decisión propia, pero no como contestación o respuesta a cada comunicación de información financiera recibida. Cada vez son más las FIUs que han incorporado software analítico que contribuye a identificar modelos y tendencias para su utilización por órganos de cumplimiento de la ley para proveer *feedback* a las entidades comunicantes y en algunos casos para fines proactivos. En cualquier caso, debe realizarse un nivel mínimo de análisis con el fin de clasificar la información recibida y determinar qué agencia o agencias deben recibirla.
- **Trasladar.** Las FIUs, como mínimo, deben poder compartir la información de las comunicaciones de operaciones financieras y los resultados de su análisis en materia de blanqueo de capitales y delitos relacionados, conforme a su legislación nacional y en materia de financiación del terrorismo, en primer lugar con las autoridades

nacionales competentes y, en segundo término, con otras FIUs. Un elemento crucial al valorar la capacidad de trasladar la información es valorar hasta qué punto la legislación de una FIU candidata permite la cooperación con otras FIUs a través de los intercambios de información.

4. Comunicaciones de información financiera. Es la materia prima que utilizan y comparten las FIUs para detectar y combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. A este respecto, las FIUs pueden compartir información de carácter público así como información confidencial (como comunicaciones de operaciones financieras o información policial) con las autoridades competentes y en condiciones que protejan la información contra usos inadecuados.

5. Relacionadas con fondos de los que se sospeche un origen delictivo y una posible financiación del terrorismo. Este primer tipo de comunicación de operaciones financieras se refiere a la comunicación de transacciones o actividades sospechosas o inusuales relativas a fondos de los que se sospecha un origen delictivo o que pretenden financiar actividades terroristas.

[Comunicaciones] requeridas por la normativa nacional. Esta exigencia engloba todos los demás tipos de *reporting* exigidos por la legislación, como moneda, cheques, transferencias u otras operaciones.

6. Con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esta frase enfatiza el objetivo común de toda FIU.

Grupo Egmont: Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera para los casos de blanqueo de capitales

La Haya, 13 de junio de 2001

Anexo a la “Declaración de Principios” del Grupo Egmont

A. Introducción

1. El Grupo Egmont trabaja para potenciar el desarrollo de Unidades de Inteligencia Financiera (“FIUs” o “UIFs”)¹ y el intercambio de información.
2. El Grupo Egmont acordó en su declaración de principios, adoptada en Madrid el 24 de junio de 1997, establecer entre sus prioridades el impulso del intercambio de información y superar los obstáculos que impiden el intercambio de información transnacional.
3. Los acuerdos de intercambio de información deberán procurar potenciar lo máximo posible la cooperación entre UIFs.
4. Los siguientes principios para el intercambio de información entre UIFs pretenden esbozar conceptos generalmente compartidos, a la vez que permiten a los países la necesaria flexibilidad.

B. Marco general

5. La cooperación internacional entre UIFs deberá ser potenciada y basada en la mutua confianza.
6. Las UIFs deberán tomar las medidas necesarias para obtener información que pueda ser utilizada por otra autoridad encargada del cumplimiento de la ley o autoridad financiera supervisora, debidamente identificada e implicada en la observancia del cumplimiento de la ley o en tareas de regulación.

¹Ver definición en la “Declaración de Principios” del Grupo Egmont.

124 APÉNDICE V

7. Las UIFs deberán trabajar para fomentar que los estándares legales nacionales y la normativa sobre privacidad no perjudique el intercambio de información entre las UIFs, conforme a estos principios.
8. Los acuerdos para intercambiar y compartir información deberán reconocer y permitir soluciones para cada caso concreto.

C. Condiciones para el intercambio de información

9. Las UIFs deberán poder intercambiar información libremente con otras UIFs, bajo las condiciones de reciprocidad o mutuo acuerdo y conforme con los procedimientos acordados por ambas partes. Los intercambios, tanto bajo petición como espontáneos, deberán facilitar toda aquella información, incluidas las personas o sociedades implicadas, que pudiera ser relevante para el análisis o investigación de transacciones financieras.
10. La UIF que solicite información deberá facilitar a la UIF receptora, como mínimo el motivo de la petición, el uso que se pretende dar o se dará a la información e información suficiente que permita a la UIF receptora determinar si la petición es conforme a su legislación interna.

D. Usos permitidos de la Información

11. La información intercambiada entre las UIFs podrá ser utilizada únicamente para los fines para los que fue obtenida o suministrada.
12. La UIF peticionaria no deberá transferir la información recibida a terceras partes, ni utilizar dicha información con fines administrativos, de investigación, procesales o judiciales sin el consentimiento previo de la UIF que facilitó la información.

E. Confidencialidad – Protección de privacidad

13. Toda información intercambiada por las UIFs ha de estar sometida a estrictos controles y garantías para asegurar que la información es utilizada únicamente de forma autorizada, de acuerdo con las disposiciones sobre privacidad y protección de datos nacionales. La información intercambiada deberá estar protegida, como mínimo, por las mismas normas sobre confidencialidad que la información obtenida por la UIF de fuentes nacionales.

Grupo Egmont: Mejores prácticas para el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera

Introducción

1. Conforme a la **Declaración de Principios** del Grupo Egmont, las Unidades de Inteligencia Financiera (FIUs) participantes en el Grupo Egmont determinan fomentar la cooperación entre ellas con el ánimo de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Sus miembros son conscientes de la necesidad de maximizar el intercambio de información y la efectiva cooperación entre FIUs y expresan su convicción de que existe tanto un gran campo para la cooperación internacional entre FIUs como una necesidad imperiosa de potenciarla.

Los miembros de Egmont asienten en establecer como prioridad el fomento del intercambio de información bajo las bases de reciprocidad y mutuo acuerdo y el desarrollo de las modalidades adecuadas a tal fin.

2. En consecuencia el documento sobre “**los Principios para el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera**” fue aprobado e incorporado a la Declaración de Principios.

Dichos principios reflejan el propósito del Grupo Egmont de convertir el fomento del intercambio de información en una prioridad y de superar los obstáculos que impiden el intercambio de información transfronterizo. Las FIUs están pues invitadas a hacer todo lo posible para asegurar que los estándares legales nacionales y las leyes no estén concebidas de forma que inhiban el intercambio de información entre FIUs. Los mencionados principios se refieren a las condiciones para el intercambio de información, los usos permitidos de esta y el tema de la confidencialidad.

3. En algunos países puede haber restricciones que limitan el libre intercambio de información con otras FIUs o el acceso a información relevante de una FIU peticionaria. Este documento describe las prácticas que maximizan la cooperación entre FIUs y cabe emplearse como referente por las autoridades gubernamentales y oficiales al tratar la legislación sobre blanqueo.

Además, con el fin de apuntar los aspectos prácticos hasta la fecha identificados que impiden la ayuda mutua, este documento principalmente pretende suministrar una guía en términos de las mejores prácticas para el intercambio de información entre FIUs. Al tratar con peticiones internacionales de información, las FIUs deben esforzarse por cumplir con estas mejores prácticas.

A. LEGAL

1. El principio de Egmont de libre intercambio de información a nivel de FIUs debe ser posible, bajo las bases de reciprocidad, incluyendo intercambios espontáneos.
2. El intercambio de información entre FIUs no debe verse afectado por el status, cualquiera que sea su naturaleza: administrativa, judicial, policial u otra.
3. Las diferencias en la definición de delitos bajo la competencia de una FIU no deben ser un obstáculo para el libre intercambio de información a nivel de FIU. Para este fin, las competencias de las FIUs deben extenderse a todos los delitos subyacentes de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.
4. El intercambio de información entre FIUs debe tener lugar de forma rápida e informal evitando excesivos requisitos formales previos, a la vez que se garantiza la protección de la privacidad y confidencialidad de los datos compartidos.
5. Si una FIU necesita un MOU para intercambiar información este debería negociarse y firmarse sin excesivos retrasos. Para ello la FIU debería tener la potestad de firmar MOUs de forma independiente.
6. Debería ser posible para las comunicaciones entre FIUs que estas tuvieran lugar directamente, sin cuerpos intermediarios.
7. Las peticiones de una FIU homóloga deben tratarse de la misma forma que las comunicaciones. Por tanto, las FIUs deben tener capacidad de intercambiar con otras Unidades de Inteligencia Financiera como mínimo toda la información disponible en la FIU bajo su propia autoridad.

Con esta finalidad, las FIUs deben tener un rápido acceso a información complementaria. En particular, las FIUs deben tener acceso a:

- Todos los instrumentos y registros relevantes existentes en su jurisdicción, incluida toda información policial.
 - Información en poder de las instituciones financieras y otras entidades comunicantes.
 - Información sobre los beneficiarios últimos y sobre el control de personas jurídicas como corporaciones, *trusts* e IBCS.
8. El consentimiento previo de la FIU para difundir la información con fines procesales o judiciales debe concederse sin demora y de la forma más extensa posible.

La FIU que lo proporciona no ha de rehusar al consentimiento de dicha difusión a no ser que: vaya más allá del ámbito de aplicación de sus disposiciones contra el blanqueo o financiación del terrorismo; pudiera perjudicar una investigación criminal; fuese claramente desproporcionada para los intereses legítimos de la persona física o jurídica o el Estado de la FIU; o, de alguna otra forma, no sea conforme a los principios fundamentales de su legislación nacional. Cualquier negación de este tipo a conceder la autorización debe ser debidamente argumentada.

B. PRÁCTICA

1) PETICIÓN

Las siguientes prácticas deben ser observadas por toda FIU que pretenda cursar una petición de información:

1. Todas las FIUs deben remitir las peticiones de información cumpliendo con los Principios para el Intercambio de Información establecidos por el Grupo Egmont. En su caso, deben igualmente observarse las disposiciones sobre los acuerdos para los intercambios de información.
2. Las peticiones de información deben remitirse tan pronto como se identifique la ayuda precisada.
3. Cuando una FIU disponga de información que pudiera ser útil para otra FIU debe considerar su suministro espontáneo tan pronto como identifique la importancia de compartir la referida información.
4. El intercambio de información entre FIUs debe hacerse de una forma segura. Para este fin las FIUs de Egmont deben utilizar, cuando sea conveniente, la red segura de Egmont (ESW).
5. En caso necesario la FIU solicitante debe indicar la fecha aproximada en la que necesita recibir una respuesta. Si una petición se marca como “urgente” o tiene fecha de expiración, han de explicarse las razones de dicha urgencia o caducidad. Toda FIU debe abstenerse de usos arbitrarios de tal terminología. Cuando la petición de información sea solo parcialmente urgente, debe marcarse como “urgente” únicamente en las secciones así consideradas. La FIU solicitante debe indicar si desea acuse de recibo de la solicitud. La FIU solicitante puede no necesitar acuse de recibo —oral o escrito— a menos que la petición haya sido marcada como “urgente” por esa FIU o, en su opinión, un acuse de recibo puede ser necesario a la luz de las circunstancias del caso. Una petición urgente debe incluir la información de contacto del responsable del envío de la solicitud.
6. Si se estima conveniente, especialmente en los casos de peticiones urgentes y con el fin de acelerar los procesos, la FIU solicitante puede solicitar

consentimiento previo para una utilización adicional de la información con el fin de que, en su caso, se lo concedan junto a la respuesta propiamente dicha.

7. El Grupo Egmont ha elaborado un formulario de solicitud de información cuyo uso debe fomentarse en los intercambios de información.

8. Las solicitudes deben contener información de partida suficiente de forma que permita a la FIU a la que se ha pedido información llevar a cabo el oportuno análisis o investigación.

Las peticiones deben ir acompañadas de un breve resumen de aquellos hechos relevantes conocidos por la FIU solicitante. Debe prestarse especial atención a:

- La identificación de las personas o compañías implicadas —como mínimo nombre y fecha de nacimiento para las personas físicas y nombre y registro para las entidades—.
- Las comunicaciones de operaciones sospechosas, incluidas las cuentas implicadas.
- El *modus operandi* o circunstancias en las que las transacciones o actividades tuvieron lugar.
- Si la solicitud de información se basa en una o más comunicaciones o si el fundamento es otro, como por ejemplo: petición de una autoridad policial nacional, una lista de posibles terroristas...
- El vínculo con el país al que pertenece la FIU a la que se solicita información.

9. Debe extremarse la justificación facilitando un resumen de los hechos subyacentes de aquellas peticiones de información no referidas a un país concreto y que se envían simultáneamente a varias FIUs. La solicitud debe centrarse y dirigirse de la forma más precisa posible. Por tanto, las FIU deben abstenerse de enviar correos masivos y deben valorar la idoneidad de llevar a cabo investigaciones preliminares de las operaciones encaminadas a la identificación de aquellas FIUs destinatarias con más probabilidad de tener información relevante a su disposición.

2) PROCESAMIENTO DE LA PETICIÓN

1. Salvo que se indique lo contrario, todas las peticiones de información que se reciban provenientes de una FIU deben contestarse, incluso si la respuesta es negativa.

2. Las peticiones deben tratarse lo antes posible a su recibo.

3. Las FIUs deben asignar un único número de referencia tanto a la entrada como a la salida con el fin de facilitar, en su caso, el seguimiento de una petición o respuesta concreta.

4. Acusado recibo de una solicitud, la FIU solicitada debe facilitar a la solicitante el nombre y detalles de contacto, incluyendo los números de teléfono y de fax de la persona de contacto, y el número de referencia asignado al caso.

5. Las FIUs deben dar prioridad a las peticiones urgentes. Si la FIU a la que se requiere información tiene dudas sobre la clasificación de una petición como urgente, debe resolver sin demora este asunto con la FIU peticionaria. Toda petición, marcada o no como “urgente”, debe procesarse en tiempo de la misma forma que las peticiones nacionales de información.

6.a Por norma, la FIU a la que se solicita información debe esforzarse por responder a una petición de información, aunque sea facilitando una respuesta provisional, en el transcurso de una semana desde la recepción de la petición:

- En el caso de que pueda dar una respuesta positiva o negativa a una petición respecto a información a la que tiene acceso directo.
- En el caso de que no pueda dar respuesta debido a impedimentos legales.

6.b Cuando la FIU solicitada necesite consultar bases de datos externas o preguntar a terceras partes —como instituciones financieras—, debe facilitarse una respuesta en el plazo de un mes desde la recepción de la petición. La FIU solicitada puede contactarse con la FIU solicitante en el transcurso de una semana desde el recibo de la petición con el fin de comunicarle que carece de información directamente accesible y que se están consultando fuentes externas o bien que está experimentando particulares dificultades en responder a la petición. Esto último puede hacerse de forma oral.

6.c Si, transcurrido un mes, los resultados de las investigaciones siguen sin estar disponibles, la FIU solicitada debe facilitar aquella información que obre en su poder o, al menos, debe indicar la fecha en la que estima estará en condiciones de facilitar una respuesta completa. Esto puede hacerse oralmente.

7. Las FIUs deben valorar la conveniencia de establecer mecanismos que monitoricen las peticiones de información relacionadas, capacitándolas para detectar aquella información entrante relativa a transacciones, comunicaciones de operaciones sospechosas... relacionadas con solicitudes previamente recibidas. Tal sistema de monitorización permitiría a las FIUs informar a los peticionarios anteriores sobre el nuevo material relevante relacionado con una petición ya cursada.

3) RESPUESTA

1. Si la FIU solicitada desea *feedback* (retroalimentación) sobre cómo se utilizó la información que facilitó, debe manifestarlo de forma expresa. Cuando la FIU solicitante no pueda facilitarlo debe argumentar las razones.

2. En caso de que sea conveniente, en especial al tratar peticiones urgentes, y con el fin de acelerar los procesos, el consentimiento previo para otros usos de la información puede otorgarse con la respuesta propiamente dicha.

3. El intercambio de información entre FIUs debe hacerse de forma segura; para ello las FIUs de Egmont deben utilizar la ESW cuando sea oportuno.

4) CONFIDENCIALIDAD

1. Todas las FIUs deben tomar las máximas precauciones al tratar con la información suministrada con el fin de evitar usos no autorizados que pudieran ocasionar una violación de la confidencialidad.

Nota: Solo se incluyen las Recomendaciones que atañen directamente a las UIF. Las Recomendaciones marcadas con un asterisco deben leerse juntamente con sus Notas Interpretativas.

[...]

Reporte de operaciones sospechosas y cumplimiento

13.* Si una institución financiera sospechara o tuviera fundamentos razonables para sospechar que ciertos fondos son el producto de una actividad delictiva, o que están relacionados con el financiamiento del terrorismo, se les debería exigir, directamente por ley o reglamentación, que reporten sus sospechas de inmediato a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

14.* Las instituciones financieras, sus directores, funcionarios y empleados deberían:

- a) estar protegidos por medio de disposiciones legales respecto de la responsabilidad penal y civil por incumplimiento de alguna restricción referida a la divulgación de información impuesta por contrato o por disposición legal, reglamentaria o administrativa, en el caso de que reporten sus sospechas de buena fe a la UIF, aun si no supieran exactamente cuál era la actividad ilegal e independientemente de si esa actividad ilegal tuvo lugar efectivamente;
- b) tener prohibido por ley la divulgación del hecho de que se está haciendo un reporte de operaciones sospechosas (ROS) o información relacionada a la UIF.

15.* Las instituciones financieras deberían desarrollar programas para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Estos programas deberían incluir:

- a) el desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluidos dispositivos apropiados para gestionar el cumplimiento, y procedimientos de detección adecuados para asegurar que haya un estándar elevado para la contratación de empleados;
- b) un programa permanente de capacitación de empleados;
- c) una función de auditoría para hacer pruebas sobre el sistema.

16.* Los requisitos dispuestos en las Recomendaciones 13 a 15 y 21 se aplican a las actividades y profesiones no financieras designadas, con sujeción a las siguientes salvedades:

- a) Se debería requerir a los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que reporten operaciones sospechosas cuando, por cuenta o en representación de un cliente, participen en una operación en relación con las actividades descritas en la Recomendación 12 (d). Se alienta firmemente a los países a que hagan extensivo el requisito de reporte al resto de las actividades profesionales de los contadores o contables, incluidas las auditorías.
- b) Se debería requerir a los comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas que reporten operaciones sospechosas cuando realicen alguna operación en efectivo con un cliente, igual o mayor que el umbral aplicable señalado.
- c) Se debería requerir a los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos (*trust*) que reporten operaciones sospechosas de un cliente cuando, por cuenta o en nombre de un cliente, participen en una operación en relación con las actividades descritas en la Recomendación 12(e).

No se requiere que los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que actúen como profesionales independientes reporten sus sospechas si la información relevante ha sido obtenida en circunstancias en las que se encontraban sujetos al privilegio del secreto profesional o secreto legal.

Otras medidas para impedir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

17. Los países deberían asegurar que se disponga de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas, sean de orden penal, civil o administrativo, para tratar a las personas físicas o jurídicas cubiertas por estas Recomendaciones que no cumplan con los requisitos para combatir el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo.

18. Los países no deberían aprobar la instalación o aceptar la continuidad de la operatoria de bancos pantalla. Las instituciones financieras deberían negarse a entrar o permanecer en una relación de corresponsalía bancaria con bancos pantalla. Asimismo, las instituciones financieras deberían cuidarse de establecer relaciones con instituciones financieras extranjeras representadas en corresponsalía cuando estas permitan que sus cuentas sean utilizadas por bancos pantalla.

19.* Los países deberían considerar:

- a) la implementación de medidas viables para detectar o vigilar el transporte físico transfronterizo de dinero e instrumentos negociables al portador, sujetas a salvaguardas estrictas que aseguren el uso correcto de la información y sin impedir en modo alguno la libertad de movimientos de capital;
- b) la viabilidad y utilidad de un sistema en el cual los bancos y demás instituciones financieras e intermediarios reporten todas las operaciones de divisas nacionales e internacionales por encima de una cuantía determinada, a una agencia central nacional dotada de una base de datos computarizada, a disposición de las autoridades competentes para ser utilizada en casos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, sujeto a salvaguardas estrictas que aseguren el uso correcto de la información.

20. Los países deberían considerar la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a otras actividades y profesiones, además de las actividades y profesiones no financieras designadas, que presenten un riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Los países deberían además alentar el desarrollo de técnicas modernas y seguras de gestión del dinero que sean menos vulnerables al lavado de activos.

Medidas a adoptar con respecto a países donde no se aplican las Recomendaciones del GAFI o se las aplica insuficientemente

21. Las instituciones financieras deberían prestar especial atención a las relaciones comerciales y operaciones con personas, incluidas las empresas e instituciones financieras, de países donde no se aplican las Recomendaciones del GAFI o no se las aplica suficientemente. Cuando estas operaciones no tengan una causa lícita o económica aparente, deberán examinarse su trasfondo y sus fines, en la mayor medida posible, plasmándose los resultados por escrito, los que deben estar disponibles para ayudar a las autoridades competentes. En el caso de que ese país siga sin aplicar o aplicando de modo insuficiente las Recomendaciones del GAFI, las jurisdicciones deberían poder aplicar contramedidas apropiadas.

22. Las instituciones financieras deberían asegurarse de que los principios aplicables a las instituciones financieras mencionadas anteriormente también se apliquen a las sucursales y a filiales ubicadas en el exterior en las que posean la mayoría, especialmente en países donde no se aplican las Recomendaciones del GAFI o se las aplica de manera insuficiente, en la medida en que las leyes y reglamentaciones locales lo permitan. Cuando las leyes y reglamentaciones aplicables prohíban esta implementación, las instituciones financieras deberían informar a las autoridades competentes del país de la institución matriz que no pueden aplicar las Recomendaciones del GAFI.

[...]

Autoridades competentes, sus facultades y recursos

26.* Los países deberían crear una UIF que se desempeñe como organismo central nacional para la recepción (y, si estuviera permitido, la solicitud), el análisis y la divulgación de ROS y otra información relacionada con un posible lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La UIF debería tener acceso, directa o indirectamente, y oportunamente, a la información financiera, administrativa y proveniente de las autoridades garantes del cumplimiento de la ley necesaria para el cumplimiento apropiado de sus funciones, incluido el análisis de los ROS.

27.* Los países deberían asegurar que la responsabilidad de las investigaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo recaiga en las autoridades garantes del cumplimiento de la ley. Se alienta a los países a apoyar y desarrollar, en la mayor medida posible, técnicas de investigación especiales adecuadas para la investigación del lavado de activos, tales como entrega vigilada, operaciones encubiertas y otras técnicas relevantes. También se alienta a los países a que utilicen otros mecanismos eficaces tales como el uso de grupos permanentes o temporarios especializados en las investigaciones patrimoniales y las investigaciones en colaboración con las autoridades competentes correspondientes de otros países.

28. Cuando se llevan a cabo investigaciones de lavado de activos y de los delitos subyacentes sobre los que aquel se funda, las autoridades competentes deberían estar en condiciones de obtener documentos e información para emplearlos en esas investigaciones, y en los procesos judiciales penales y acciones relacionadas. Ello debería incluir facultades para emplear medidas compulsivas para la presentación de registros por parte de las instituciones financieras y otras personas, para el registro de personas y de locales, y para embargar y obtener pruebas.

29. Los supervisores deberían tener facultades adecuadas para vigilar y asegurar el cumplimiento, por parte de las instituciones financieras, de las obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluida la autoridad para realizar inspecciones. Se los debería autorizar a exigir la presentación de cualquier información de las instituciones financieras que sea pertinente a la vigilancia de ese cumplimiento, y a imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de esas obligaciones.

30. Los países deberían proporcionar a sus organismos competentes involucrados en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Los países deberían contar con procesos que aseguren que el personal de esos organismos sean personas de gran integridad.

31. Los países deberían asegurar que los responsables de formular las políticas, las UIF, las autoridades garantes del cumplimiento de la ley y los supervisores cuenten con mecanismos efectivos que les permitan cooperar y, en los casos apropiados, coordinar a nivel nacional entre sí con respecto al desarrollo y la implementación de políticas y actividades destinadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

32. Los países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes sean capaces de revisar la eficacia de sus sistemas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, llevando estadísticas completas respecto de las cuestiones relevantes para la efectividad y la eficiencia de esos sistemas. Estas deberían incluir estadísticas sobre los ROS recibidos y divulgados; sobre investigaciones, acciones judiciales y condenas referidas al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, sobre bienes congelados, embargados y decomisados, y sobre asistencia legal mutua u otros pedidos internacionales de cooperación.

[...]

Otras formas de cooperación

40.* Los países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes presten la gama más amplia posible de cooperación internacional a sus homólogas extranjeras. Debería existir una vía clara y efectiva para facilitar el intercambio inmediato y constructivo entre homólogas, ya sea espontáneamente o a pedido, de información relacionada tanto con el lavado de activos como con los delitos subyacentes en los que aquel se funda. Se deberían permitir los intercambios sin condiciones indebidamente restrictivas. En particular:

- a) Las autoridades competentes no deberían rechazar una solicitud de asistencia fundándose solamente en que se considera que la solicitud también involucra cuestiones fiscales.
- b) Los países no deberían invocar leyes que requieran que las instituciones financieras mantengan el secreto o la confidencialidad como fundamento para rehusarse a cooperar.
- c) Las autoridades competentes deberían estar en condiciones de realizar indagatorias y, en los casos en que sea posible, investigaciones en representación de homólogas extranjeras.

Cuando la facultad de obtener la información por parte de una autoridad competente extranjera no esté dentro de las facultades de su homólogo, también se alienta a los países a que permitan un intercambio de información rápido y constructivo con otras autoridades. La cooperación con autoridades extranjeras que no sean homólogas podría darse directa o indirectamente. En caso de que no se sepa con certeza cuál es la vía adecuada a seguir, las

autoridades competentes deberían ponerse en contacto primero con sus homólogas extranjeras solicitando asistencia.

Los países deberían establecer controles y garantías para asegurar que la información intercambiada por las autoridades competentes se use solo en la forma autorizada, compatible con sus obligaciones relacionadas con la privacidad y la protección de datos.

Glosario

“**Principios centrales**” se refiere a los Principios Centrales para una Efectiva Supervisión Bancaria dictados por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, los Objetivos y Principios para la Regulación de Valores dictados por la Organización Internacional de Comisiones de Valores y los Principios para la Supervisión de Seguros dictados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

“**Categorías establecidas de delitos**” significa:

- participación en un grupo delictivo organizado y en asociaciones extorsivas;
- terrorismo, incluido el financiamiento del terrorismo;
- tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de inmigrantes;
- explotación sexual, incluida la explotación sexual de niños;
- tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;
- tráfico ilegal de armas;
- tráfico de mercancías robadas y otros bienes;
- corrupción y soborno;
- fraude;
- falsificación de dinero;
- falsificación y piratería de productos;
- delitos ambientales;
- homicidio, lesiones corporales graves;
- secuestro, privación ilegítima de la libertad y toma de rehenes;
- robo o hurto;
- contrabando;
- extorsión;
- falsificación;
- piratería;
- uso indebido de información confidencial o privilegiada y manipulación del mercado.

En el momento de decidir la gama de delitos que quedarán comprendidos como delitos subyacentes en cualquiera de las categorías detalladas más arriba, cada país podrá decidir, de acuerdo con su legislación nacional, la forma en que tipificará dichos delitos y la naturaleza de los elementos particulares que pueden convertirlos en delitos graves.

“**Actividades y profesiones no financieras designadas**” significa:

- a) Casinos (que también incluye a los casinos por Internet).
- b) Agentes inmobiliarios.
- c) Comerciantes de metales preciosos.
- d) Comerciantes de piedras preciosas.
- e) Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables —se refiere a los profesionales que trabajan solos, en sociedad o empleados dentro de firmas de profesionales—. No se propone referirse a los profesionales ‘internos’ que son empleados de otros tipos de emprendimientos ni a los profesionales que trabajan para agencias gubernamentales, que posiblemente ya estén sujetos a medidas que combatirían el lavado de activos.
- f) Proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos (*trust*), haciendo referencia a todas las personas o actividades que no quedan comprendidas en otra parte de estas Recomendaciones y que, por su actividad, presten a terceros cualquiera de los siguientes servicios:
 - actuación como agente para la constitución de personas jurídicas;
 - actuación (o arreglo para que otra persona actúe) como director o secretario de una compañía, socio de una sociedad, o desempeño de un cargo similar en relación con otras personas jurídicas;
 - provisión de un domicilio registrado; domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquier otra persona jurídica o estructura jurídica;
 - actuación (o arreglo para que otra persona actúe) como fiduciario de un fideicomiso expreso;
 - actuación (o arreglo para que otra persona actúe) como accionista nominal por cuenta de otra persona.

“**Umbral señalado**” se refiere al monto indicado en las Notas Interpretativas.

“**Instituciones financieras**” significa cualquier persona o entidad que lleva adelante como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones por cuenta o en nombre de un cliente:

1. Toma de depósitos y otros fondos reintegrables de terceros¹.
2. Préstamo².
3. Arrendamiento financiero o *leasing*³.

¹Esto también abarca a la banca privada.

²Ello incluye, entre otras cosas: créditos personales, créditos hipotecarios, factoraje, con o sin recurso, y financiamiento de operaciones comerciales.

³Ello no abarca los acuerdos de arrendamiento financiero relacionados con bienes de consumo.

4. La transferencia de dinero o valores⁴.
5. Emisión y administración de medios de pago (por ejemplo, tarjetas de crédito y de débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico).
6. Garantías y compromisos financieros.
7. Compraventa de:
 - (a) instrumentos del mercado de dinero (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.);
 - (b) moneda extranjera;
 - (c) instrumentos de canje, tasas de interés e índices;
 - (d) valores transferibles;
 - (e) negociación a futuro de productos primarios.
8. Participación en emisiones de valores y prestación de servicios financieros relacionados con esas emisiones.
9. Gestión de carteras individuales y colectivas.
10. Custodia y administración de efectivo o valores líquidos en nombre de terceros.
11. Otras formas de inversión, administración o gestión de fondos o de dinero en nombre de terceros.
12. Suscripción y colocación de seguros de vida y otros seguros relacionados con la inversión⁵.
13. Cambio de moneda y divisas.

Cuando una persona física o jurídica desarrolla una actividad financiera en forma ocasional o muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos), de modo que exista poco riesgo de que haya una actividad de lavado de activos, un país puede decidir que no es necesaria la aplicación de las medidas contra el lavado de activos, sea total o parcialmente.

En circunstancias estrictamente limitadas y justificadas, y sobre la base de un riesgo comprobadamente bajo de lavado de activos, un país puede decidir no aplicar la totalidad o algunas de las 40 Recomendaciones a algunas de las actividades financieras detalladas precedentemente.

“UIF” significa Unidad de Inteligencia Financiera.

⁴Ello se aplica a la actividad financiera tanto en el sector formal como el informal, por ejemplo, la actividad de remesas alternativas. Remitirse a la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VI. No se aplica a ninguna persona física o jurídica que proporcione a las instituciones financieras únicamente sistemas de mensajes u otro tipo de soporte para la transmisión de fondos. Remitirse a la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VII.

⁵Ello se aplica tanto a las empresas de seguros como a los intermediarios de seguros (agentes y corredores).

Notas Interpretativas

Recomendación 13

1. La referencia a actividades delictivas que aparece en la Recomendación 13 atañe a: (a) todos los actos delictivos que pudieran constituir un delito subyacente respecto del lavado de activos en el país, o (b) como mínimo, a aquellos delitos que constituirían un delito subyacente de acuerdo con lo requerido por la Recomendación 1. Se alienta enfáticamente a los países a que adopten la alternativa (a). Todas las operaciones sospechosas, incluidos los intentos de operaciones, deberían ser reportadas cualquiera sea el monto de la operación.

2. Al implementar la Recomendación 13, las instituciones financieras deberían reportar las operaciones sospechosas sin tener en cuenta si se piensa que también involucran cuestiones fiscales. Los países deberían tomar en cuenta que, para desalentar a instituciones financieras de reportar una operación sospechosa, quienes se dedican al lavado de activos pueden aducir, entre otras cosas, que sus operaciones están relacionadas con cuestiones fiscales.

Recomendación 14 (advertencia)

Cuando los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que actúen como profesionales legales independientes traten de disuadir a un cliente de dedicarse a actividades ilícitas, esto no cuenta como advertencia.

Recomendación 15

El tipo y alcance de medidas a tomar respecto de cada requisito establecido en la Recomendación deberían ser los apropiados teniendo en cuenta el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y el volumen del negocio.

Para las instituciones financieras, los dispositivos respecto de la gestión del cumplimiento deberían incluir la designación de un funcionario de cumplimiento con nivel gerencial.

Recomendación 16

1. Corresponde a cada país determinar las cuestiones que deberían considerarse como privilegio profesional legal o secreto profesional. Normalmente esto cubriría la información que los abogados, notarios o profesionales jurídicos reciben de sus clientes o a través de ellos: (a) en el curso de la determinación de la posición legal de su cliente, o (b) en la tarea de defender o representar a ese cliente en algún procedimiento judicial, administrativo, de arbitraje o mediación o con relación al mismo. En los casos en que los contadores o contables estén sujetos a la misma obligación de secreto o privilegio, tampoco se les exigirá que reporten operaciones sospechosas.

2. Los países pueden permitir que sus abogados, notarios, profesionales jurídicos independientes, y contadores o contables, envíen sus ROS a un órgano de autorregulación apropiado, siempre que haya formas de cooperación apropiadas entre estos órganos y la UIF.

[...]

Recomendación 19

1. Para facilitar la detección y vigilancia de operaciones en efectivo, sin impedir en modo alguno el libre movimiento de capitales, los miembros podrían considerar la posibilidad de someter a todas las transferencias transfronterizas, que estén por encima de un umbral dado, a requisitos de verificación, vigilancia administrativa, declaración o registro.

2. Si un país descubriera un embarque internacional inusual de moneda, instrumentos monetarios, metales preciosos o gemas, etc., debería considerar notificarlo, según corresponda, al Servicio de Aduanas o a otras autoridades competentes de los países en los que se originó y/o al que estaba destinado el embarque, y debería cooperar a los efectos de determinar la fuente, el destino y propósito de ese embarque, y para emprender las acciones apropiadas.

[...]

Recomendación 26

Cuando un país haya creado una UIF, debería considerar solicitar ser miembro del Grupo Egmont. Los países deberían tener en cuenta la Declaración de Objetivos del Grupo Egmont, y sus Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera para casos de lavado de activos. Estos documentos establecen pautas importantes referentes al rol y a las funciones de la UIF y los mecanismos para el intercambio de información entre las UIF.

Recomendación 27

Los países deberían considerar la adopción de medidas, inclusive legales, a nivel nacional, que permitan a sus autoridades competentes que investigan casos de lavado de activos postergar o renunciar al arresto de sospechosos y/o embargo del dinero con el propósito de identificar a las personas involucradas en esas actividades o para reunir pruebas. Sin esas medidas se impide el uso de procedimientos tales como entrega vigilada y operaciones encubiertas.

[...]

Recomendación 40

1. A los efectos de esta Recomendación:

- “Homólogas” se refiere a las autoridades que ejercen responsabilidades y funciones similares.

- “Autoridad competente” se refiere a todas las autoridades administrativas y garantes del cumplimiento de la ley involucradas en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluidas la UIF y los supervisores.

2. Según el tipo de autoridad competente involucrada y la naturaleza y el propósito de la cooperación, pueden ser apropiados distintos canales para el intercambio de información. Entre los ejemplos de mecanismos o canales que se usan para intercambiar información se encuentran los siguientes: convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales, memorandos de entendimiento, intercambios con base en la reciprocidad, o por intermedio de los organismos internacionales o regionales apropiados. Sin embargo, esta Recomendación no tiene por objeto abarcar la cooperación en relación con la asistencia legal mutua o la extradición.

3. La referencia al intercambio indirecto de información con autoridades extranjeras que no sean homólogas abarca las situaciones en que la información solicitada pasa de la autoridad extranjera a través de una o más autoridades nacionales o extranjeras antes de que la reciba la autoridad solicitante. La autoridad competente que solicita la información siempre debe aclarar cuál es el propósito y en nombre de quién se la solicita.

4. Las UIF deberían estar capacitadas para hacer consultas en nombre de homólogas extranjeras cuando sea pertinente para el análisis de operaciones financieras. Como mínimo, las consultas deberían incluir:

- Búsqueda en sus propias bases de datos, las que deberían incluir información relacionada con reportes de operaciones sospechosas.
- Búsqueda en otras bases de datos a las que tengan acceso directo o indirecto, incluyendo bases de datos de autoridades garantes del cumplimiento de la ley, bases de datos públicas, bases de datos administrativas y bases de datos disponibles comercialmente.

Cuando les esté permitido, las UIF también deberían ponerse en contacto con otras autoridades competentes e instituciones financieras para obtener información relevante.

[...]

IV. Informe de transacciones sospechosas relativas al terrorismo

Si las instituciones financieras u otros negocios o entidades sujetas a las obligaciones de control del lavado de activos sospechan o tienen indicios razonables para sospechar que existen fondos vinculados o relacionados con o que pueden ser utilizados para el terrorismo, los actos terroristas o por organizaciones terroristas, se les debe obligar a que informen rápidamente de sus sospechas a las autoridades competentes.

V. Cooperación internacional

Cada país deberá proporcionar a otro país, sobre la base de un tratado, acuerdo o mecanismo de asistencia mutua legal o intercambio de información, el máximo grado posible de asistencia en conexión con investigaciones, informes y procedimientos criminales, civiles y administrativos relativos a la financiación del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas.

Además, los países deberían tomar todas las medidas posibles para asegurar que se denegará el refugio a los individuos acusados de financiar el terrorismo, y deben contar con procedimientos vigentes para extraditar, cuando sea posible, a tales individuos.

[...]

Artículo 18

1. Los Estados Partes cooperarán en la prevención de los delitos enunciados en el artículo 2, tomando todas las medidas practicables, entre otras, adaptando, de ser necesario, su legislación nacional para impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de esos delitos tanto dentro como fuera de ellos, incluidas:

- a) Medidas para prohibir en sus territorios las actividades ilegales de personas y organizaciones que promuevan, instiguen, organicen o cometan a sabiendas los delitos enunciados en el artículo 2;
- b) Medidas que exijan que las instituciones financieras y otras profesiones que intervengan en las transacciones financieras utilicen las medidas más eficientes de que dispongan para la identificación de sus clientes habituales u ocasionales, así como de los clientes en cuyo interés se abran cuentas, y presten atención especial a transacciones inusuales o sospechosas y reporten transacciones que se sospeche provengan de una actividad delictiva. A tales efectos, los Estados Partes considerarán:
 - i) Adoptar reglamentaciones que prohíban la apertura de cuentas cuyos titulares o beneficiarios no estén ni puedan ser identificados, así como medidas para velar por que esas instituciones verifiquen la identidad de los titulares reales de esas transacciones;
 - ii) Con respecto a la identificación de personas jurídicas, exigir a las instituciones financieras que, cuando sea necesario, adopten medidas para verificar la existencia jurídica y la estructura del cliente mediante la obtención, de un registro público, del cliente o de ambos, de prueba de la constitución de la sociedad, incluida información sobre el nombre del cliente, su forma jurídica, su domicilio, sus directores y las disposiciones relativas a la facultad de la persona jurídica para contraer obligaciones;
 - iii) Adoptar reglamentaciones que impongan a las instituciones financieras la obligación de reportar con prontitud a las autoridades competentes toda transacción compleja, de magnitud inusual y todas las pautas inusuales de transacciones que no tengan, al parecer, una finalidad económica u obviamente lícita,

sin temor de asumir responsabilidad penal o civil por quebrantar alguna restricción en materia de divulgación de información, si reportan sus sospechas de buena fe;

- iv) Exigir a las instituciones financieras que conserven, por lo menos durante cinco años, todos los documentos necesarios sobre las transacciones efectuadas, tanto nacionales como internacionales.

2. Los Estados Partes cooperarán además en la prevención de los delitos enunciados en el artículo 2 considerando:

- a) Adoptar medidas de supervisión para todas las agencias de transferencia de dinero, que incluyan, por ejemplo, el establecimiento de un sistema de licencias;
- b) Aplicar medidas viables a fin de descubrir o vigilar el transporte transfronterizo físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, sujetas a salvaguardias estrictas que garanticen una utilización adecuada de la información y sin que ello obstaculice en modo alguno la libre circulación de capitales.

3. Los Estados Partes reforzarán su cooperación en la prevención de los delitos enunciados en el artículo 2 mediante el intercambio de información precisa y corroborada, de conformidad con las disposiciones de su legislación nacional, y la coordinación de medidas administrativas y de otra índole adoptadas, según proceda, para impedir que se cometan los delitos enunciados en el artículo 2, especialmente mediante:

- a) El establecimiento y mantenimiento de vías de comunicación entre sus organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre todos los aspectos de los delitos enunciados en el artículo 2;
- b) La cooperación en la investigación de los delitos enunciados en el artículo 2 en lo que respecta a:
 - i) La identidad, el paradero y las actividades de las personas con respecto a las cuales existen sospechas razonables de que participan en dichos delitos;
 - ii) El movimiento de fondos relacionados con la comisión de tales delitos.

4. Los Estados Partes podrán intercambiar información por intermedio de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

[...]

Artículo 7

Medidas para combatir el blanqueo de dinero

1. Cada Estado Parte:

a) Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en ese régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas;

b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

2. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de aplicar medidas viables para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes, con sujeción a salvaguardias que garanticen la debida utilización de la información y sin restringir en modo alguno la circulación de capitales lícitos. Esas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

3. Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Partes a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

4. Los Estados Partes se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.

[...]

Artículo 14

Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

1. Cada Estado Parte:

a) Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilización para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en dicho régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente y, cuando proceda, del beneficiario final, al establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas;

b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

2. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de aplicar medidas viables para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes, con sujeción a salvaguardias que garanticen la debida utilización de la información y sin restringir en modo alguno la circulación de capitales lícitos. Esas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

3. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de aplicar medidas apropiadas y viables para exigir a las instituciones financieras, incluidas las que remiten dinero, que:

- a) Incluyan en los formularios de transferencia electrónica de fondos y mensajes conexos información exacta y válida sobre el remitente;
 - b) Mantengan esa información durante todo el ciclo de pagos y
 - c) Examinen de manera más minuciosa las transferencias de fondos que no contengan información completa sobre el remitente.
4. Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo, y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Partes a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.
5. Los Estados Partes se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), 2003, *Insurance Core Principles and Methodology*, ICP 28.
- Bell, R. E., 2002, “The Prosecution of Lawyers for Money Laundering”, *Journal of Money Laundering Control*, vol. 6, No. 1, págs. 17–26.
- Brown, Alastair, 1997, “Money Laundering: A European and U.K. Perspective”, *J.I.B.L.*, vol. 8, pág. 307.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 1997, *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva*.
- Consejo de Europa, Comité Europeo de Problemas Penales, Comité selecto de expertos sobre la evaluación de las medidas contra el lavado de dinero, *A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*.
- de Koker, Louis, 2002, “Money Laundering Control: The South African Model”, *Journal of Money Laundering Control*, págs. 166–81.
- FinCEN, 2002, *Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury*.
- Gilmore, William C., 1999, *Dirty Money: The Evolution of Money-Laundering Counter-Measures*, 2a ed. (Estrasburgo: Council of Europe Press).
- Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), 2001, *Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures, 1992–1999*.
- , 2002, *Review of the FATF Forty Recommendations, Consultation Paper, May 30*.
- Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), 2002, *Objectives and Principles of Securities Regulation*.
- Schott, Paul Allan, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (Washington: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).
- Sienczylo-Chlabicz, Joanna, y Wojciech Filipkowski, 2001, “The Polish Financial Intelligence Unit: A New Institution in the Polish Legal System”, *Journal of Money Laundering Control*, vol. 5, No. 2, págs. 150–57.

150 BIBLIOGRAFÍA

- Spreutels, Jean, y Claire Scohier, 1998, “*La Prévention du blanchiment des capitaux, évolutions récentes*”, *Rev. Dr. ULB*, 1997-1, págs. 165–87, disponible en Internet en el sitio de la UIF belga <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.
- Stessens, Guy, 2000, *Money Laundering, A New International Law Enforcement Model* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press).
- Thony, Jean-François, 1996, “Processing Financial Information in Money Laundering Matters, The Financial Intelligence Units”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (Bruselas), pág. 257.
- van Duyne, Petrus C., Marcel Pheijffer, Hans G. Kuijl, Arthur Th. H. van Dijk y Gerard J. C. M. Bakker, 2003, *Financial Investigation of Crime: A Tool of the Integral Law Enforcement Approach* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers).
- Verhelst, Boudewijn, *The Financial Intelligence Units in the International Context*, Grupo Egmont.