



**EL PAcCTO**    
**EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA**  
PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

**BLANQUEO DE  
CAPITALES: UN  
FENÓMENO GLOBAL.  
ANÁLISIS,  
PREVENCIÓN,  
COOPERACIÓN  
Y MEDIDAS PARA  
COMBATIRLO**

Luca Forteleoni





# **Blanqueo de capitales: un fenómeno global. Análisis, prevención, cooperación y medidas para combatirlo**

**LUCA FORTELEONI**



Edita: Programa EL PAcCTO  
Calle Almansa 105  
28040 Madrid (España)  
www.elpaccto.eu

Con la coordinación de:



Autor:  
Luca Forteleoni  
Exmiembro del Alto Consejo italiano del poder judicial y fiscal en Italia

Edición no venal  
Madrid, octubre 2019



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

**Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del programa EL PAcCTO y, en ningún caso, debe considerarse que refleja el punto de vista de la Unión Europea.**

# Índice

Introducción .....	7
Definición .....	9
Pasos en el blanqueo de capitales .....	11
Terrorismo y blanqueo de capitales .....	13
Métodos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo .....	15
Métodos basados en efectivo .....	15
Métodos basados en productos financieros.....	16
Métodos no financieros basados en productos.....	17
Prevención y cooperación.....	19
Medidas de cooperación internacional .....	21
Medidas de lucha.....	23
Conclusiones .....	25



# BLANQUEO DE CAPITALES: UN FENÓMENO GLOBAL. ANÁLISIS, PREVENCIÓN, COOPERACIÓN Y MEDIDAS PARA COMBATIRLO

## Introducción

El blanqueo de capitales es una preocupación global que afecta al sistema económico de cada país. Por lo tanto, la mejor manera de prevenir y combatir el blanqueo de capitales es a través de un esfuerzo global de cooperación internacional, porque las actividades criminales organizadas son transnacionales y no reconocen fronteras.

No existen estimaciones definitivas sobre el tamaño real del fenómeno mundial de blanqueo de capitales a nivel económico. Hace aproximadamente veinte años, en 1996, un portavoz del Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que el «dinero sucio» mueve del 2 al 5% del producto interior bruto (PIB) mundial, tal vez equivalente a 3,6 billones de dólares mundialmente al año, pero el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el conocido organismo intergubernamental creado contra el blanqueo de capitales, nunca ha confirmado tales estimaciones. Sin embargo, cada año las autoridades gubernamentales nacionales, por medio de los bancos centrales nacionales, emiten las estimaciones de la cantidad de dinero blanqueado, por lo que podemos afirmar que solo en EE. UU., por ejemplo, la cantidad de dinero blanqueado sería de entre 600000 millones y 1,5 billones de dólares al año, y en Italia, donde hay una presencia significativa de organizaciones criminales conocidas, extendidas por todo el mundo (como la Mafía, la Camorra y la N'Drangheta), el blanqueo de capitales produce alrededor de 410 millones de euros al día, 285000 euros al minuto.

El blanqueo de capitales es, sin duda, un problema global que puede desestabilizar tanto los mercados nacionales como la economía internacional, con algunas posibles consecuencias macroeconómicas, como, entre otras, grandes riesgos para la solidez del sistema bancario, efectos de contaminación en las transacciones financieras legales, grave desequilibrio en la libre competencia entre empresas o una alta volatilidad de los flujos internacionales de capital.

El blanqueo de capitales puede tener consecuencias económicas y sociales perjudiciales para los países en desarrollo, porque sus economías y sectores financieros tienden a ser más susceptibles a la manipulación que los de los países desarrollados. El crecimiento económico y el desarrollo pueden estar en peligro en países que se utilizan como plataformas de blanqueo de capitales.

Los expertos en estudios de blanqueo de capitales han descubierto que estas actividades criminales pueden tener un impacto peligroso tanto en el sistema social como en el marco económico, aumentando la corrupción, dañando la reputación de las instituciones financieras y los mercados, dando lugar a menos inversiones extranjeras y a una pérdida de ingresos fiscales.



# Definición

El blanqueo de capitales es la práctica de transformar el producto de delitos subyacentes o «previos» (como el tráfico de drogas) en producto legítimo mediante la ocultación de su origen.

A nivel internacional no existe una definición única y común del **delito de blanqueo de capitales**, pero la reciente **Directiva contra el blanqueo de capitales de la UE en materia de derecho penal** (el **11 de octubre de 2018**, no publicado aún en el *Diario Oficial de la Unión Europea*), proporciona, en virtud del artículo 3, una descripción uniforme de la misma, como sigue:

- (a) la conversión o la transferencia de bienes, siempre que el que las efectúe sepa que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de una participación en ese tipo de actividad, con el propósito de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a toda persona que esté implicada en dicha actividad a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- (b) la ocultación o el encubrimiento de la verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, movimiento o de la propiedad de bienes o de derechos correspondientes, a sabiendas de que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de una participación en ese tipo de actividad;
- (c) la adquisición, tenencia o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de la recepción de los mismos, de que proceden de una actividad delictiva o de una participación en ese tipo de actividad.

La mencionada **Directiva de la UE** aclara que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que el delito de blanqueo de capitales también sea punible cuando el delincuente, incluso en ausencia de intención directa, solo **sospeche o deba haber sabido, con la debida diligencia**, que los bienes proceden de actividades delictivas. Los Estados miembros también son libres de adoptar o mantener normas de derecho penal más estrictas en ese ámbito. Por ejemplo, deberían poder establecer que **el blanqueo de capitales cometido imprudentemente o por negligencia grave** constituya un delito penal.

Existe una relación muy estrecha entre el delito que da lugar al producto y el posterior blanqueo de los mismos. Por lo tanto, a veces es muy difícil separar los dos actos, pero en el marco legal internacional y en muchos sistemas legislativos nacionales son tratados legalmente como delitos diferentes.

De acuerdo con las disposiciones internacionales generales, si la misma persona comete un delito previo con fines de lucro (por ejemplo, tráfico de drogas) y luego realiza actos de blanqueo de capitales con el producto de ese delito, será acusada por los dos delitos diferentes: el delito subyacente y el blanqueo de capitales realizado por ella misma, conocido como **«autoblanqueo»**.

En algunos marcos regulatorios, como en Italia hasta el año 2014, el autoblanqueo no es un delito independiente, sino que se considera un *post-factum* no punible. A nivel internacional, se recomienda encarecidamente penalizar el autoblanqueo, incluyéndolo en el sistema legal como un delito independiente punible. De hecho, son dos delitos diferentes, caracterizados por conductas distintas y con propósitos diferentes: con el delito previo, el objetivo es obtener beneficios, y con el autoblanqueo, en cambio, el objetivo es ocultar el producto, limpiándolos.

Ahora, en virtud de la reciente **Directiva de la UE** antes mencionada (**11-10-2018**) en materia de **derecho penal**, se señala que «los Estados miembros (de la UE) deben garantizar que determinados tipos de actividades de blanqueo de capitales también sean punibles cuando las **cometa el autor de la actividad delictiva que haya generado los bienes (“autoblanqueo”)**. En tales casos, cuando la actividad de blanqueo de capitales **no consista simplemente en la mera posesión o utilización de los bienes, sino que también implique la transferencia, conversión, la ocultación o el encubrimiento** de los bienes y dé lugar a daños adicionales a los ya causados por la actividad delictiva, por ejemplo, poniendo en circulación los bienes provenientes de la actividad delictiva y, con ello, ocultando su origen ilícito, **dicha actividad de blanqueo de capitales debe ser punible**».

Las instituciones internacionales y las organizaciones contra el blanqueo de capitales recomiendan a los Estados que penalicen el blanqueo de capitales de cualquier tipo de producto, obtenido a través de cualquier **delito previo con fines de lucro**, como, por ejemplo, delitos de cuello blanco y corbata, delitos financieros y fiscales, no solo tráfico de drogas, terrorismo o delitos de cuello azul.

La reciente **Directiva contra el blanqueo de capitales de la UE (11-10-2018)** en materia de **derecho penal** proporciona una lista uniforme de **delitos previos** de blanqueo de capitales para todos los Estados miembros de la UE, que deben considerar como tales **todos los delitos punibles por un máximo superior a un año o por un mínimo superior a seis meses y, en cualquier caso, deben ser delitos previos de blanqueo de capitales** los siguientes: **participación en una organización delictiva o en un grupo criminal**, terrorismo, tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes, **explotación sexual**, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, tráfico ilícito de bienes robados y otros bienes, **corrupción**, fraude, falsificación de moneda, falsificación y piratería de productos, **delitos contra el medio ambiente**, homicidio, lesiones graves, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, robo o hurto, contrabando, **delitos fiscales relacionados con impuestos directos e indirectos** (tal como están establecidos en el derecho nacional), extorsión, falsificación, piratería, uso indebido de información privilegiada, manipulación de mercados y ciberdelincuencia.

Cabe señalar que, según la última Directiva de la UE mencionada anteriormente, todos los **delitos castigados solo con sanciones pecuniarias** están excluidos de la lista de **delitos previos**, mientras que la lista se implementó, entre otros, con **delitos fiscales y contra el medio ambiente**, de conformidad con las Recomendaciones del GAFI, revisadas en 2012.

# Pasos en el blanqueo de capitales

Aunque el blanqueo de capitales a menudo comprende una serie compleja de operaciones, tradicionalmente incluye tres pasos básicos.

- **Colocación:** es la primera etapa del proceso y puede lograrse depositando efectivo en bancos nacionales y en otras instituciones financieras o enviándolo a través de las fronteras para depositarlo en instituciones financieras extranjeras. En esta etapa, el efectivo puede usarse para comprar bienes de alto valor, como obras de arte o metales y piedras preciosas.
- **Estratificación:** el segundo paso se conoce como estratificación, que produce capas complejas de operaciones financieras para separar el producto ilícito de su fuente original, disimulándolo. Esta fase puede comprender operaciones tales como la transferencia bancaria de efectivo depositado, la conversión de efectivo depositado en instrumentos monetarios (como bonos, acciones, cheques de viajero), inversiones en empresas de ocio y turismo, en bienes inmobiliarios y otros negocios legales. A menudo en este paso se utilizan empresas *offshore*, registradas en paraísos fiscales, como herramientas en los actos de estratificación. Estas empresas fantasma tienen consejeros que actúan como testaferros de abogados locales y ocultan al verdadero beneficiario real a través de leyes restrictivas de secreto bancario.
- **Integración:** en esta última etapa, el producto estratificado se incorpora al mundo financiero legítimo y se asimila con los activos del sistema financiero legal. En otras palabras, en esta fase, la riqueza derivada de ganancias obtenidas ilegalmente parece legítima. La llamada «integración» puede implicar una serie de técnicas diferentes, como el uso de empresas tapadera para prestar los beneficios de vuelta al propietario o el uso de fondos depositados en instituciones financieras extranjeras. Otra técnica común es la «sobrefacturación» o la emisión de «facturas falsas» para productos vendidos, o supuestamente vendidos, de forma transfronteriza.



# Terrorismo y blanqueo de capitales

A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre contra objetivos estadounidenses, la cuestión de la financiación del terrorismo adquirió una nueva dimensión y la compleja red de preparación de los ataques resaltó la importancia de los recursos financieros necesarios para que los terroristas los pudieran llevar a cabo. La comunidad internacional no esperó hasta el ataque del 11 de septiembre para comenzar a trabajar en la prevención y punición de la financiación de tales actos.

De hecho, a finales del año 2000, se habían negociado y abierto dos convenciones internacionales para su firma y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas había establecido un mecanismo para identificar los activos de los terroristas y exigir a diferentes países que los embargaran. Poco después, el Grupo de Acción Financiera emitió un nuevo conjunto de ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo.

Los esfuerzos internacionales para detener la financiación del terrorismo tenían un enfoque global, que combina medidas represivas del derecho penal y medidas preventivas.

Las medidas represivas implican acuerdos entre países para penalizar ciertos delitos en su legislación y cooperar entre ellos mediante el intercambio de información y la prestación de asistencia legal recíproca.

La necesidad de garantizar la uniformidad de las definiciones de los delitos que se van a criminalizar y la necesidad de organizar el mayor grado de cooperación posible entre los Estados ha llevado al uso de tratados internacionales para tratar la parte represiva de la estrategia. Se han negociado dos convenios internacionales importantes a este respecto: El convenio sobre la financiación del terrorismo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como «Convención de Palermo».

Las medidas preventivas implican el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para las instituciones financieras con el fin de reducir los actos de uso de sistemas financieros para recaudar y transferir fondos con fines terroristas.

Existe una diferencia entre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, conocida como «ensuciado de dinero». De hecho, el blanqueo de capitales es el proceso de ocultar el origen ilícito del producto de los delitos, mientras que la financiación del terrorismo es la recaudación o la provisión de fondos para fines terroristas. En el caso del blanqueo de capitales, los fondos *siempre son de origen ilícito*, mientras que en el caso de la financiación del terrorismo, los fondos pueden provenir *tanto de fuentes legales como ilegales*.

El objetivo principal de las organizaciones terroristas involucradas en la financiación de ataques, por lo tanto, no es necesariamente ocultar las fuentes del dinero, sino ocultar tanto la actividad de financiación como el propósito de la actividad financiada.

El ensuciado de dinero incluye tres pasos básicos:

- **recaudación** de ambos fondos, legales e ilícitos, que se transfieren a un recaudador;

- **transmisión o disimulación** de los fondos recaudados, utilizando a menudo los llamados «sistemas bancarios subterráneos o paralelos», como, por ejemplo, el Hawala en el mundo islámico o el Hundi indio, ambos métodos muy extendidos para transferir dinero basados en un sistema «de persona a persona» y sin controles por parte de las autoridades; y
- **uso**: en esta última fase, el dinero u otros bienes se utilizan para organizar y llevar a cabo ataques terroristas.

En cualquier caso, se utilizan métodos similares tanto para el blanqueo de capitales como para la financiación del terrorismo, debido al uso ilegítimo del sector financiero en ambos casos. De hecho, las técnicas utilizadas para blanquear dinero y financiar el terrorismo son muy similares y, en algunos casos, idénticas.

Por esa razón, un marco efectivo contra el blanqueo de capitales/contra la financiación del terrorismo (ALD/CFT) debe abordar ambas fuentes de riesgo.

# Métodos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

De acuerdo con el método de enfoque basado en el riesgo, seguido por organizaciones internacionales que luchan contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, es posible enumerar y describir los métodos principales y más extendidos de BC/FT, incluso aunque la lista no sea exhaustiva, teniendo en cuenta que el blanqueo de capitales está en constante evolución y siempre se están desarrollando nuevas técnicas.

Básicamente, los blanqueadores pueden utilizar *métodos basados en efectivo*, *métodos basados en productos financieros* y *métodos basados en productos no financieros*.

## Métodos basados en efectivo

- **Empresa con uso intensivo de efectivo:** la economía delictiva todavía se basa en su mayor parte en el efectivo. Esto significa que es probable que se pague a los autores que venden productos ilícitos en efectivo. Por lo tanto, los delincuentes deben blanquear cantidades de efectivo justificando su origen sobre la base de actividades económicas ficticias tanto para bienes como para servicios. Los terroristas también suelen financiar, a menudo a través de pequeñas cantidades de efectivo, ataques terroristas sin capacidad de seguimiento. Es por eso que los delincuentes a menudo lo manejan o gestionan a través de una tienda testafarro o una actividad intensiva en efectivo para blanquear dinero. Una **empresa con uso intensivo de efectivo** es un negocio que se basa principalmente en efectivo, como bares, restaurantes, autolavados, estancos, etc. El verdadero propietario es frecuentemente el blanqueador, una empresa tapadera o una organización criminal, pero el negocio está registrado a nombre de un testafarro, que no tiene antecedentes penales y no despierta sospechas. En estos negocios es muy fácil mezclar fondos sucios y legales, ya que gestionan bienes legítimos, por lo que se hace difícil determinar cuánto dinero realmente produjo el negocio en una fecha determinada. Por lo tanto, una vez que el dinero sucio se mezcla con ganancias legítimas, es fácil afirmar que el producto se obtuvo legalmente;
- **Contrabando de efectivo y correos de efectivo:** los delincuentes y los financiadores de terrorismo buscan mover, por medio de **correos**, el producto en efectivo a lugares con un acceso más fácil a su colocación en la economía legal, o donde predomina el uso de efectivo con una supervisión más laxa del sistema financiero o con normativa de secreto bancario más fuerte. Los correos generalmente transfieren cantidades de efectivo inferiores al límite legal de 10000 euros o dólares para evitar la declaración obligatoria a los funcionarios de aduanas. El establecimiento de una cantidad límite de efectivo se realizó para limitar la práctica de «pitufo» o «fraccionamiento», llevando deliberadamente cantidades inferiores al límite con la intención de eludir la obligación de declarar, dividiendo la cantidad entre diferentes personas conectadas a un mismo grupo delictivo o célula terrorista, para transportar al extranjero el producto ilícito en efectivo y depositarlo en un banco extranjero a menudo ubicado en un paraíso fiscal. Los mensajeros de efectivo pueden utilizar el transporte aéreo, marítimo o ferroviario para cruzar una frontera, pero el efectivo también puede ser trasladado a través de fronteras externas sin acompañante en diferentes formas de carga, u oculto en el correo o paquetes postales. Por el momento, la definición de «efectivo» utilizada en las normas supranacionales

(recomendación 32 del GAFI) actualmente no incluye el oro, metales o piedras preciosas, tarjetas electrónicas de efectivo y fichas de casino, sino solo billetes, monedas e instrumentos negociables al portador, pero podría ser una extensión importante para luchar mejor contra este tipo tan generalizado de contrabando.

## Métodos basados en productos financieros

- **Fondos de inversiones.** El sector de gestión de activos se compone de dos pilares principales de los fondos de inversión en el sistema bancario: los fondos mutuos tradicionales y los fondos de inversión alternativos, como los fondos de cobertura, el capital de riesgo o los fondos inmobiliarios. Especialmente en la tercera y última fase del proceso de blanqueo de capitales (integración), los autores están utilizando inversores institucionales, actuando generalmente por medio de corredores, para comprar y vender acciones para la «integración» del producto, ocultando a los verdaderos propietarios beneficiarios. Este tipo de bancos de inversión institucionales permiten reunir grandes cantidades de fondos y generalmente se lleva a cabo por medio de empresas fantasma o bancos corresponsales ubicados en países que son paraísos fiscales. Requieren conocimiento, experiencia técnica y una planificación compleja, realizada a menudo por facilitadores profesionales de la organización delictiva, como contables, abogados, etc.
- **Empresas de servicios monetarios.** A menudo se utilizan para mover dinero a través de personas que no pueden usar las instituciones financieras tradicionales (como Western Union, MoneyGram o el Servicio Nacional de Correos). Permiten enviar pequeñas cantidades de dinero a los ciudadanos extranjeros que desean enviar fondos a sus familiares en su tierra natal, pero a menudo las utilizan los blanqueadores y especialmente los facilitadores de grupos terroristas, porque hasta hace poco el anonimato de los clientes era su principal característica. Por esa razón, en los marcos de EE. UU. y la UE, todos los remitentes de dinero ahora están obligados a informar sobre ciertas operaciones, incluso de pequeños importes (en EE. UU. se aplica un límite máximo de 2.000 dólares y, en el sistema de la UE, 150 euros).
- **Dinero electrónico, tarjetas de prepago y monedas virtuales.** Una característica clave del dinero electrónico es su naturaleza de prepago. Esto significa que una cuenta electrónica o una tarjeta de prepago deben acreditarse con un valor monetario. El problema es que ciertos productos de dinero electrónico requieren la identificación del propietario, mientras que otros permiten que los propietarios permanezcan en el anonimato. **Las tarjetas de prepago** pueden tener muchas características diferentes, incluida la funcionalidad recargable, y existen muchas tarjetas con funciones básicas de cuenta bancaria (también conocidas como tarjetas IBAN), que pueden aceptar transferencias bancarias de abono. Además, **las monedas virtuales**, como el **bitc in**, todavía no se consideran en todo el mundo como dinero electrónico, ya que no representan un valor monetario. Mirando hacia el futuro, se espera crecimiento principalmente en el área de **las carteras electrónicas**, utilizadas para pagos de comercio electrónico (por ejemplo, Google Wallet). Los blanqueadores utilizan características de algunos de los nuevos métodos de pago directamente utilizando productos que son verdaderamente anónimos, sin identificación del cliente, o indirectamente mediante el abuso de productos no anónimos con una elusión de las medidas de verificación mediante el uso de identidades falsas o robadas, o el uso de hombres de paja o testaferros. Por esa razón, es muy importante extender todas las normas contra el blanqueo de capitales a todo tipo de sistemas de pago de dinero electrónico.
- **Transferencias informales de fondos a través de Hawala o sistemas similares (sistemas bancarios subterráneos o paralelos).** Existen diferentes sistemas de banca paralela llamados por diferentes nombres y utilizados en diversas partes del mundo. En Asia se llama Hawala, en India se llama Hundi, en el lejano Oriente, el Fei ch'ien chino, y la Casa de Cambio en América Latina, con varias diferencias para cada uno de ellos. No está regulado en absoluto y est  completamente exento de cualquier requisito de rendición de cuentas. Es un sistema que



opera fuera del sistema bancario tradicional de regulación o supervisión. Estos sistemas son inherentemente étnicos. Hay *hawaladars* para casi todos los grupos étnicos. La operación se realiza totalmente en efectivo e intentar seguir el dinero es imposible sin el uso de un informante confidencial.

- **Crowdfunding.** Se refiere a una convocatoria abierta al público para recaudar fondos para un proyecto específico. Las plataformas de *crowdfunding* son sitios web que permiten la interacción entre recaudadores de fondos y personas interesadas en realizar contribuciones financieras al proyecto. La cuestión es que los autores pueden crear plataformas para recaudar fondos y transferirlos al extranjero con fines de blanqueo de capitales o para financiar ataques terroristas. Esto se puede hacer creando *crowdfundings* directamente vinculados a instituciones financieras o dejados a la iniciativa privada (por ejemplo, *crowdfunding* con donativos). Los *crowdfundings* a menudo se crean para proyectos ficticios a fin de recaudar fondos y podrían usarse también para recaudar fondos ilícitos de actividades delictivas utilizando productos anónimos. En lo que respecta al marco contra el blanqueo de capitales, generalmente no es aplicable a las plataformas de *crowdfunding* como tales, sino solo a algunos tipos específicos similares a los servicios financieros. Podría ser conveniente aplicar todas las reglas contra el blanqueo de capitales a todos los tipos de *crowdfunding*.

## Métodos no financieros basados en productos

- **Sociedad registrada en un paraíso fiscal y fideicomisos.** Los blanqueadores crean estructuras complejas, como sociedades en paraísos fiscales y fideicomisos o similares, que involucran a varias jurisdicciones, en particular jurisdicciones *offshore* con cadenas de propiedad secretas, donde el propietario de otra sociedad u otra estructura legal está registrado en otro lugar. Se designan testaferros, que solo parecerán estar a cargo de la sociedad **al ocultar el vínculo con el verdadero propietario**. Al involucrar a compañías *offshore*, los autores pueden permanecer en el anonimato, devolver los fondos derivados de actividades delictivas a la economía legal y cometer fraude fiscal, evasión fiscal y ocultar las fuentes de los fondos. Todas estas estructuras son fáciles de crear para las organizaciones del crimen organizado, y podrían ser vehículos utilizados para crear, a través de intermediarios profesionales, sistemas opacos y complejos que dificultan la identificación del propietario real y el origen real de los fondos. Eso es lo que sucedió, en mayor o menor medida, en el famoso «caso de los papeles de Panamá». La aplicación de los requisitos relacionados con la identificación del propietario final al comienzo de la relación comercial sigue siendo un reto importante para las entidades obligadas involucradas y constituye en esta etapa una deficiencia en muchos sistemas contra el blanqueo de capitales. No existe ningún marco contra el blanqueo de capitales robusto en muchos Estados de todo el mundo y las respectivas normativas, especialmente en materia de transmisión de información, no parecen aplicarse correctamente, porque a menudo el control es inexistente y el marco legal no está adaptado al riesgo (por ejemplo, la identificación del beneficiario real *ex post* y no antes de la creación de la estructura);
- **Sistema de blanqueo basado en el comercio/en sobrefacturación o subfacturación.** De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera (GAFI), el blanqueo de capitales basado en el comercio se define de la siguiente manera: «[...] el proceso de disimular el producto de los delitos [...] a través del falseamiento del precio, la cantidad o la calidad de las importaciones o exportaciones». El proceso se lleva a cabo mediante el uso de facturas con importes superiores o inferiores para simular que el producto parezca superior o inferior a su precio real, a fin de indicar un valor más alto o más bajo del producto entre el importador y el exportador.
- **Inversiones inmobiliarias.** Los blanqueadores a menudo disimulan el producto del delito invirtiendo en el sector inmobiliario en su país o, como no residentes, en otro país, a través de sistemas de visado, desarrollando una red de blanqueo de capitales, incluso a través de profesionales del derecho cómplices. Los autores compran un activo por debajo del precio de mercado, pagando la diferencia al vendedor por debajo de la mesa en efectivo. A menudo, se

produce una valoración inferior o superior de la propiedad, con un préstamo consecutivo que puede involucrar a instituciones financieras o esquemas hipotecarios.

Como se ha mencionado anteriormente, somos conscientes de que existen muchos otros métodos de blanqueo de capitales, tanto tradicionales (por ejemplo, de muchas maneras a través del juego, gestión de casinos...) como nuevos métodos emergentes (por ejemplo, a través de la banca electrónica o los juegos electrónicos), pero hemos destacado los métodos más extendidos y complejos utilizados por las empresas delictivas organizadas con grandes e inmensas cantidades del producto.

# Prevención y cooperación

Como se ha expuesto anteriormente, es importante adoptar un enfoque global sobre la cuestión del blanqueo de capitales, y, para ello, existen muchas pautas adoptadas por numerosas organizaciones internacionales para prevenir el blanqueo de capitales y fortalecer la cooperación internacional entre los Estados.

Muchos países aún no tienen políticas contra el blanqueo de capitales o tienen políticas limitadas. Por esa razón, varias organizaciones conocidas, como el Grupo de Acción Financiera (GAFI), el Comité de Basilea, Wolfsberg, Egmont y la Unión Europea, han estado ayudando (y continúan haciéndolo) a la comunidad financiera global en la creación, adopción y desarrollo y en la actualización de medidas preventivas contra el blanqueo de capitales y políticas de cooperación.

Destacando el GAFI (basado en 49 recomendaciones no vinculantes) y los sistemas de la UE (especialmente basados en las 5 directivas, vinculantes para los países europeos) sobre prevención y cooperación en materia de blanqueo de capitales, es posible resumir las principales normas y criterios con respecto a la prevención y cooperación contra el blanqueo de capitales de la siguiente manera.

En primer lugar, es importante destacar las principales disposiciones de la **Quinta Directiva de la UE contra el blanqueo de capitales** (2018/843), que entró en vigor el 9 de julio de 2018 como una reacción al «caso de los Papeles de Panamá» y a los ataques terroristas de París y Bruselas de 2016. Los Estados miembros de la UE están obligados a transponer los reglamentos modificados al derecho nacional antes del 20 de enero de 2020.

En particular, también se aplica la **Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales de la UE** (sobre la diligencia debida del cliente y la **notificación de operaciones sospechosas** [obligaciones en materia de notificaciones sobre operaciones sospechosas] a **proveedores de servicios de cambio de moneda virtual** y **proveedores de cartera electrónica**, para cubrir el riesgo asociado a monedas virtuales, como el bitc in.

Las personas que prestan **servicios relacionados con los impuestos**, pero no son auditores, contables o asesores fiscales obligados a informar, también estarán en el ámbito de la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales, así como los **comerciantes de arte** cuando operen con cantidades **superiores a 10000 euros** (sobre la identificación del cliente y el mantenimiento de registros de operaciones).

Para mejorar la transparencia, todos los **registros de información sobre beneficiarios** reales, creados bajo la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, serán **accesibles al público en general**. Se eliminar  la necesidad de demostrar un **interés legítimo** para el acceso, a excepción de los fideicomisos.

Al **realizar un KYC** (también denominado programa «conoce a tu cliente») antes de cualquier nueva relación comercial, las instituciones financieras u otras partes obligadas **deben consultar el registro de propietarios beneficiarios de la UE**. Los Estados miembros estarán obligados a redactar una lista de cargos y funciones que **puedan considerarse como personas expuestas políticamente (PEP)** a nivel nacional, a fin de mejorar los requisitos de diligencia debida a los efectos del KYC.

Una nueva sección presenta un conjunto de medidas estrictas mejoradas de diligencia debida que las partes obligadas deberán cumplir en relación con los clientes de terceros países con un mayor riesgo de blanqueo de capitales. En particular, será necesario **el uso de cuentas bancarias establecidas en los países de la UE** (u otros con normas contra el blanqueo de capitales equivalentes) **para la primera operación** en una relación comercial. Además, los Estados miembros pueden introducir **obligaciones adicionales**, como **informar sobre operaciones financieras** con contrapartes en **terceros países de alto riesgo**, **limitar la constitución de empresas** por parte de personas de **terceros países de alto riesgo** y **limitar la constitución de empresas por parte de sus propios nacionales** en dichos **terceros países de alto riesgo**.

**Las cuentas bancarias anónimas, las cuentas de ahorro o las cajas de seguridad se eliminarán** y los Estados miembros deberán crear **registros centrales** a más tardar para el 10 de septiembre de 2020, lo que permite la **identificación oportuna de cualquier persona física o jurídica** que posea dichas cuentas o cajas de seguridad. Podrán **acceder directamente** a esta **información** las unidades de inteligencia financiera (**UIF**) y **las autoridades policiales** nacionales.

La información sobre **las propiedades inmobiliarias** de cualquier persona física o jurídica se pondrá a **disposición de las autoridades públicas**, incluso si no se requiere la creación de un registro inmobiliario central (tal vez podría ser el siguiente paso).

El **límite** para la identificación de los titulares de **tarjetas de prepago** se ha reducido aún más, de 250 a **150 euros**. **Las operaciones en línea de dinero electrónico** con tarjetas de prepago se limitarán a un máximo de **50 euros**. Los Estados miembros podrán reducir estas cantidades, pero no aumentarlas. La Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales también introduce restricciones para tarjetas de prepago anónimas emitidas en terceros países no sujetos a las normas de transparencia de la UE.

Después de haber expuesto las últimas normas preventivas contra el blanqueo de capitales adoptadas a nivel europeo, es importante abordar los principales principios preventivos contra el blanqueo de capitales reconocidos a nivel internacional, especialmente en los sistemas de la UE y del GAFI.

En primer lugar, se debe **prohibir** a las instituciones financieras mantener **cuentas anónimas o con nombres ficticios** y se les debe exigir que tomen medidas de **debida diligencia del cliente** (DDC) al realizar operaciones por encima del límite designado (UE/EE. UU. 15000) o, en cualquier caso, cuando exista una sospecha de blanqueo de dinero. Las medidas de DDC que se deben tomar son, por ejemplo, una **identificación** completa del **cliente** y del beneficiario real, que también identifica, para las empresas, la estructura de propiedad y control (**programa de identificación del cliente**); los requisitos de DDC y mantenimiento de registros deben extenderse a casinos para operaciones iguales o superiores al límite legal, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, contables y otros profesionales del derecho independientes, prestadores de servicios de fideicomisos y empresas.

Es necesario que todas las instituciones financieras **mantengan**, por lo menos durante cinco años, todos los **registros necesarios de las operaciones**, tanto nacionales como internacionales; todos los registros deben estar disponibles para las autoridades nacionales (UIF, autoridades judiciales); ahora se dispone de nuevas normas estrictas de identificación de **las personas expuestas políticamente** (como medida especial contra la corrupción) y de los **bancos correspondientes transfronterizos** (para evitar las inversiones extraterritoriales), como se mencionó anteriormente, tanto en los sistemas de la UE como del GAFI.

Es necesario un grupo financiero para implementar programas y controles internos contra el blanqueo de capitales, incluidas políticas para compartir información dentro del mismo grupo,

asegurando que las sucursales extranjeras apliquen las mismas medidas contra el blanqueo de capitales consistentes con los requisitos del país de origen.

Con respecto al **sistema STR (notificación de operaciones sospechosas)**, la ley exige que **toda institución financiera** que sospeche o tenga motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de actividades delictivas **notifique** sus sospechas **a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)** nacional. La obligación de notificar operaciones sospechosas se extiende a los comerciantes de metales y piedras preciosas, **abogados, notarios, contables** y otros profesionales del derecho independientes, prestadores de servicios de fideicomisos y empresas. **Según los datos recientes, solo los notarios acostumbran a informar sobre operaciones sospechosas, mientras que hay pocas notificaciones de abogados y contables.**

## Medidas de cooperación internacional

Las medidas preventivas adoptadas únicamente a nivel nacional o incluso regional, sin tener en cuenta la coordinación y la cooperación internacional, tendrían un efecto muy limitado. Por lo tanto, las medidas adoptadas por un marco regulatorio nacional para combatir el blanqueo de capitales deben ser compatibles con otras acciones emprendidas en foros internacionales.

A tal efecto, la acción nacional debe continuar teniendo especialmente en cuenta al Grupo de Acción Financiera (GAFI). Las recomendaciones e instrumentos de otras organizaciones y organismos internacionales activos en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo deben estar alineados con las normas internacionales.

La **última directiva de la UE** mencionada anteriormente (**adoptada el 11 de octubre de 2018**) **en materia de derecho penal** establece: «En los procesos penales sobre blanqueo de capitales, los Estados miembros deben prestarse mutuamente asistencia de la forma más amplia posible y garantizar que la información se intercambie de manera eficaz y en el momento oportuno con arreglo al Derecho nacional y al marco jurídico de la Unión vigente», y que **«las diferencias entre las definiciones de los delitos antecedentes en los Derechos nacionales no deben obstaculizar la cooperación internacional** en procesos penales relativos al blanqueo de capitales». Además, los juicios por blanqueo de capitales tampoco deberían verse obstaculizados por el hecho de que el **delito previo se cometiera en otro Estado o en un tercer país** (obviamente con sujeción a las disposiciones de esta última directiva de la UE).

La **Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales de la UE** mencionada anteriormente introduce medidas para mejorar las facultades, derechos y competencias de las Unidades nacionales de Inteligencia Financiera de la UE sobre cooperación. En particular, establece que las UIF deben cooperar intercambiando información entre ellas y se les permitirá **acceder a las bases de datos de cuentas bancarias centralizadas**.

Una unidad de inteligencia financiera (**UIF**) sirve como centro nacional para la **recepción y análisis de notificaciones de operaciones sospechosas (STR)** y para la difusión de los resultados del análisis.

En el sistema de la UE, en virtud de la **Quinta Directiva**, una UIF puede tener información o documentos, **también sin un STR previo**, de manera oportuna, por parte de empresas u otras personas obligadas, y puede **realizar inspecciones de empresas** para verificar el cumplimiento de la ley contra el blanqueo de capitales.

Con respecto a la **cooperación y coordinación a nivel nacional**, cada país debe tener políticas contra el blanqueo de capitales revisadas regularmente y una **UIF nacional, independiente y autónoma de cualquier otra autoridad nacional**, con un mecanismo efectivo que permita a

la **UIF, las autoridades judiciales** (como Fiscalías, Policía, etc.), todos los **supervisores y autoridades de protección de datos cooperar entre sí, intercambiando información.**

**En Italia, el año pasado, nuestra UIF nacional firmó un protocolo para implementar el intercambio de información con la Fiscalía Nacional contra la mafia, con el fin de permitir el acceso mutuo a sus respectivas bases de datos.**

Con respecto a **la cooperación internacional**, los países deberían proporcionar de manera efectiva la más amplia variedad posible de **asistencia jurídica mutua** en relación con el blanqueo de capitales, los delitos previos asociados y las investigaciones, procesos y procedimientos relacionados con la financiación del terrorismo. Cada país debe **firmar tratados, acuerdos**, para mejorar la cooperación, **sin condiciones restrictivas** indebidas, y garantizar procedimientos eficientes para la **ejecución oportuna** de la asistencia jurídica mutua.

Un país **no debe negarse a ejecutar** una solicitud de asistencia jurídica mutua alegando que también se considera que el delito involucra **asuntos fiscales**, o porque las leyes nacionales requieren que las instituciones financieras estén sujetas al **secreto**.

También es importante proteger **la confidencialidad de las solicitudes de asistencia jurídica mutua, para salvaguardar la integridad de las investigaciones o consultas.**

En virtud de **la última directiva de la UE (11 de octubre de 2018)**, «las autoridades competentes de dos o más Estados miembros que tramiten procesos penales paralelos por los mismos hechos que impliquen a la misma persona deben, con la ayuda de Eurojust, entablar consultas directas entre ellas, en particular para garantizar la persecución penal de todos los delitos cubiertos por la Directiva de la UE».

Además, cada país debe asegurarse de **ejecutar una solicitud** de un país extranjero para **embargar, incautar y decomisar** bienes objeto de blanqueo o **bienes por el valor correspondiente**. Los países deben ejecutar de manera constructiva **la extradición**, asegurando que **el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo sean siempre delitos extraditables.**

Con respecto a **la cooperación en cuestiones de jurisdicción**, la reciente **Directiva de la UE en materia de derecho penal** (11 de octubre de 2018) dispone solo a nivel europeo, en virtud de su artículo 10, que cada Estado miembro debe establecer su **jurisdicción** sobre el delito de blanqueo de capitales, cuando «**el delito se haya cometido, total o parcialmente, en su territorio** o si el **autor del delito sea uno de sus nacionales**». Cuando el delito de blanqueo de capitales sea de la **jurisdicción de más de un Estado miembro** y cualquiera de ellos pueda válidamente iniciar acciones judiciales por los mismos hechos, «los Estados miembros afectados **colaborarán** para decidir cuál de ellos emprenderá acciones judiciales contra el autor del delito, con el **objetivo de centralizar dichas acciones** en un único Estado miembro», teniendo en cuenta «los siguientes factores: (a) el **territorio** del Estado miembro en el que se haya cometido el delito; (b) la **nacionalidad** o lugar de residencia del **autor del delito**; (c) el **país de origen de la víctima** o víctimas; (d) el **territorio** en el que **se haya encontrado al autor del delito**».

## Medidas de lucha

Cada marco de derecho penal nacional establece un **período de privación de libertad punible** diferente para el delito de blanqueo de capitales. Con el fin de impedir el blanqueo de capitales en toda la Unión Europea, la reciente **directiva de la UE (11 de octubre de 2018, en materia de derecho penal)** dispone: «Los Estados miembros [de la UE] deben garantizar que [el blanqueo de capitales] sea punible con una pena máxima de privación de libertad de, **al menos, cuatro años**».

Muchos marcos penales nacionales también prevén **sanciones** o medidas **adicionales**, como **multas**, **exclusión** temporal o permanente **del acceso a la financiación pública**, incluidos procedimientos de licitación, subvenciones y concesiones, **inhabilitaciones** temporales para la práctica de **actividades comerciales** o **para presentarse a elecciones o cargos públicos**. Se recomienda reconocer un **delito especial** para las personas o entidades obligadas a notificar operaciones sospechosas por **omisión de la obligación de notificación**.

Además, todo sistema legal penal nacional debe tener en cuenta, en relación con los delitos, varias **circunstancias agravantes**, cuando el delito de blanqueo de capitales se haya cometido dentro de una **organización delictiva** o cuando el autor del delito sea una **persona o entidad obligada** y haya cometido el delito en el ejercicio de sus actividades profesionales. Se podrían aplicar otras circunstancias agravantes cuando los **bienes objeto del blanqueo tengan un valor considerable** (todas estas **circunstancias agravantes ahora están previstas en el artículo 6 de la última directiva de la UE en materia de derecho penal**).

La última directiva de la UE en materia de derecho penal (11 de octubre de 2018) dispone (en sus artículos 7 y 8) que los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas **responsables por blanqueo de capitales cometido en su beneficio por cualquier persona**, actuando en nombre de ellas, ya sea a título individual o como parte de un órgano con un **poder de representación** de la persona jurídica, o con una **facultad de adoptar decisiones o ejercer control** en el seno de la persona jurídica. Las personas jurídicas también pueden ser consideradas responsables cuando **la falta de supervisión o control** haya hecho posible la comisión del delito de blanqueo de capitales. La responsabilidad de las personas jurídicas debe incluir sanciones, como **multas de carácter penal o no penal**, **inhabilitación** para obtener **beneficios** o ayudas **públicas**, **exclusión** temporal o permanente **del acceso a la financiación pública**, incluidas las licitaciones, subvenciones y concesiones, **inhabilitación** temporal o permanente **para ejercer actividades mercantiles**, **sometimiento a intervención judicial**, o una **orden judicial de disolución**, **clausura** temporal o definitiva **de los establecimientos** que se hayan utilizado para cometer el delito.

Además, es muy importante resaltar brevemente las medidas que afectan a **los activos de las organizaciones delictivas**, porque, sobre la base de nuestra experiencia investigativa, son muy efectivas y **atacan el núcleo de las organizaciones delictivas**. De hecho, el embargo y el decomiso de los instrumentos y el producto de los delitos **eliminan la motivación económica que impulsa la comisión del delito**.

Una herramienta preventiva muy importante es la **medida provisional**, como el **embargo de operaciones** para evitar cualquier transacción, transferencia o enajenación de dicha propiedad. En Italia, con arreglo al sistema de la UE, la UIF nacional es competente para adoptar y

mantener **durante cinco días** esta medida provisional y muy efectiva, lo que le permite a la UIF investigar, durante el tiempo de embargo, la naturaleza real de la operación sospechosa y, después de surgir evidencia de blanqueo de capitales, las autoridades policiales pueden intervenir antes de la fecha límite de cinco días, incautándose de la cantidad de dinero u otros recursos de la operación interrumpida.

Bajo el sistema de recomendaciones del GAFI (Rec. GAFI n.º 3 sobre decomiso y medidas provisionales), los países deben adoptar medidas para permitir a las autoridades nacionales **embargar, incautar y decomisar**, sin perjudicar los derechos de terceros de buena fe, lo siguiente:

- a) bienes blanqueados;
- b) producto del blanqueo de capitales o delitos previos;
- c) bienes utilizados para la financiación del terrorismo, y
- d) bienes de valor equivalente.

Un sistema judicial nacional debe adoptar una medida que requiera que **el autor de un delito demuestre el origen legal de la propiedad decomisada**.

Para lograr un sistema contra el blanqueo de capitales efectivo, los países también deben adoptar medidas que permitan decomisar dicho producto **sin requerir una condena penal** (llamada «**decomiso sin que medie condena**»).

De acuerdo con esta norma internacional antes mencionada, en **la reciente Directiva de la UE en materia de derecho penal (11 de octubre de 2018)** se proporcionan varias normas sobre decomiso de activos. En particular, dispone: «los Estados miembros deben, como mínimo, garantizar el **embargo y el decomiso** de los instrumentos y del producto del delito **en todos los casos en que no sea posible iniciar o concluir un procedimiento penal, incluso en los casos en los que el autor del delito haya muerto**».



# Conclusiones

Llegando al final de este largo «maratón» recorriendo el camino contra el blanqueo de capitales, podemos sacar algunas breves conclusiones.

En primer lugar, si realmente queremos combatir el fenómeno del blanqueo de capitales a nivel global, la comunidad internacional y todas las organizaciones internacionales contra el blanqueo de capitales deben continuar fortaleciendo la cooperación entre organismos nacionales o entre Estados y entre las Unidades nacionales de Inteligencia Financiera.

Para este propósito, parece una buena idea crear una «UIF central» a nivel regional, como intentan hacer las UIF europeas, para potenciar el intercambio y la gestión de la información, acelerando las comprobaciones y evaluaciones preventivas especialmente para casos de blanqueo de capitales transfronterizos, dado que la mayoría de las organizaciones delictivas son de naturaleza transnacional.

Otro objetivo muy importante debería ser armonizar, en la medida de lo posible, los sistemas de leyes penales nacionales con respecto a la definición de delito de blanqueo de capitales con una lista uniforme de delitos previos a nivel mundial o, al menos, a nivel regional, para eliminar los obstáculos a la cooperación.

Otro objetivo debería ser, entre otros, fortalecer el intercambio de información entre las autoridades nacionales de supervisión y las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, potenciando a nivel internacional la cooperación entre los organismos de investigación contra el blanqueo de capitales.

Pero debemos ser conscientes de que estos objetivos solo podrían alcanzarse si todos los actores del sistema contra el blanqueo de capitales, desde las partes obligadas hasta las unidades de inteligencia, pasando por las instituciones financieras, los organismos de investigación y supervisión, en su conjunto, continúan contribuyendo a crear una red de intercambio de información global.

En conclusión, la guerra contra un fenómeno delictivo se puede ganar si continuamos difundiendo «la cultura contra el blanqueo de capitales» en todo el mundo a todos los niveles.

Sé que parece una especie de «libro de los sueños», pero vale la pena intentarlo todos juntos.

# EL PACCTO



## EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

EL PACCTO es un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea que persigue promover la seguridad ciudadana y el Estado de derecho en América Latina a través de una lucha más efectiva contra el crimen transnacional organizado y de una cooperación fortalecida en la materia. Cubre los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Es la primera vez que un programa regional europeo trabaja en toda la cadena penal para fortalecer la cooperación a través de tres componentes (cooperación policial, cooperación entre sistemas de justicia y sistemas penitenciarios) con cinco ejes transversales (ciberdelincuencia, corrupción, derechos humanos, género y lavado de activos).

Programa liderado por



Socios coordinadores

