



LA PROBLEMÁTICA DEL LAVADO DE DINERO Y SUS EFECTOS GLOBALES: UNA MIRADA A LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES Y LAS POLÍTICAS ARGENTINAS¹

Javier Perotti²

Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

Resumen:

Entre los efectos no deseados de la globalización financiera se encuentra el surgimiento de diferentes medios para llevar a cabo el lavado de activos más allá de las fronteras de los estados en donde las actividades ilícitas se desarrollan. Así, la prevención y represión del lavado de activos aparece entonces como algo primordial, ya que este delito representa un problema complejo y dinámico para la comunidad mundial, y tiene consecuencias negativas para la economía, el gobierno y el bienestar social de las naciones. A lo largo del presente trabajo se tratan, de manera general, las principales cuestiones vinculadas al proceso del lavado de activos, referidas a la definición, modalidades y efectos, así como también la participación argentina en el tratamiento internacional y regional de la temática y los pormenores del caso a nivel nacional, para finalmente mostrar algunas conclusiones con el objeto de aportar elementos útiles a la reflexión sobre esta problemática.

Palabras clave: Lavado de activos, seguridad, cooperación, crimen organizado, financiación del terrorismo.

Title in English: *“Money Laundering and its Global Effects: International Initiatives and Argentina’s Policy.”*

Abstract:

Among the unwanted effects of the financial globalization we find the appearance of different ways to carry out money laundering beyond the borders of the states where illegal activities are developed. The prevention and repression of money laundering appears then as something essential, since this crime represents a complex and dynamic problem for the world community, and has negative consequences for the economy, the government and the social welfare of nations. Throughout this work the main issues related to the process of money laundering are discussed in general and in relation to the definition, methods and effects, as well as Argentine’s participation in the treatment of international and regional issues and details of the case at national level, to finally express some conclusions in order to provide useful elements for reflection on this problematic.

Keywords: Money Laundering, Security, Cooperation, Organized Crime, Terrorism Financing.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Lo expresado en el presente trabajo es estrictamente de carácter personal y no representa la opinión, el pensamiento o los planteamientos operativos de ninguna institución

² Javier Perotti se ha graduado en 2002 como Licenciado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Congreso (Mendoza). Ha realizado durante los años 2004/2005 las maestrías en "Relaciones y Negociaciones Internacionales" (FLACSO Argentina, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona) y en "Defensa Nacional" (Escuela de Defensa Nacional). Ha participado en numerosos cursos, seminarios y congresos en Argentina, Perú y Estados Unidos. Se ha incorporado como miembro al Instituto de Integración Latinoamericana (INILA) del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo, al Centro de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, y al Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Sus principales líneas de investigación son: seguridad interior, seguridad internacional, defensa, relaciones internacionales, política exterior, acción internacional de las entidades subnacionales e integración regional. Correo electrónico: javierperotti@yahoo.com.ar.



1. Introducción

Entre los efectos no deseados de la globalización financiera se encuentra el surgimiento de diferentes medios para llevar a cabo el lavado de activos más allá de las fronteras de los Estados en donde las actividades ilícitas se desarrollan.

Para hacer frente a estas actividades criminales que desafían el poder de los estados nacionales, aparece entonces como algo primordial la prevención y represión del lavado de activos, y dado que este delito se ha transnacionalizado, la ley debe contribuir al intercambio de información y cooperación internacional para combatirlo, ya que el mismo está íntimamente ligado al terrorismo y a otros delitos vinculados.

Cabe destacar que, a través de distintas iniciativas llevadas a cabo en años recientes, la República Argentina ha demostrado, de manera reiterada, su firme voluntad de actuar en este sentido.

A lo largo del presente trabajo se tratan, de manera general, las principales cuestiones vinculadas al proceso del lavado de activos, referidas a la definición, modalidades y efectos, así como también a la participación argentina en el tratamiento internacional y regional de la temática y los pormenores del caso a nivel nacional. Por último, se exponen algunas conclusiones y reflexiones sobre esta problemática.

2. Aspectos principales sobre el lavado de activos

Es oportuno señalar, a modo de recordatorio, que el lavado de activos³ es un proceso tendente a evitar que se pueda descubrir la comisión de un delito generador de bienes (delito subyacente), o también, que una vez descubierto el delito subyacente no pueda llegarse a la detección de los bienes obtenidos por la comisión del mismo. En otras palabras, el lavado de activos es un proceso por el cual se intenta cortar la relación existente entre un delito y los bienes producidos por esa conducta prohibida; se trata de darle a los activos ilícitos la apariencia de lícitos a través de una serie de operaciones y de su inyección en circuitos legítimos.

Para estudiar integralmente el fenómeno del lavado de activos, es necesario enunciar los componentes de que consta: 1) Delito previo; 2) Necesidad de ocultar el origen de los activos; y 3) Inversión, goce y disfrute de los bienes.

La obtención de esos bienes, en conjunto con los actos ilícitos que los generaron, es el detonante del proceso de lavado de activos, ya que de no existir un delito previo del que resulte una ganancia para el criminal, dicho proceso no puede iniciarse (es decir, el activo que se lava debe provenir de una actividad tipificada como delito). Además, el ocultamiento del origen de los activos es en sí el objetivo del lavado de activos, dado que el criminal inicia una serie de operaciones económicas, financieras y comerciales de carácter legal para apartar sus ganancias de las actividades ilícitas que las generaron, y así, esta simulación de licitud va a estar presente a lo largo de todo el proceso, ya que las distintas transformaciones que

³ Lo correcto es hablar de "lavado de activos", ya que no sólo es el dinero lo que se lava, sino todo tipo de bienes. Recordemos, asimismo, que el término "lavado" proviene de las mafias establecidas en los Estados Unidos que, en la década de 1920, instalaban lavanderías con el objeto de ocultar los ingresos provenientes de sus actividades ilícitas.



experimente el dinero obtenido serán realizadas a los efectos de ocultar su procedencia original⁴. Por último, y después de haber ocultado exitosamente el origen de sus bienes, el criminal los utilizará para invertirlos en sus actividades ilícitas, lo que permitiría aumentarlas, o para disfrutar de ellas sin temor a ser molestado por las autoridades.

El lavado de activos podría considerarse como un servicio de apoyo que permite a los delincuentes disfrutar de los beneficios de sus negocios de manera legal; es decir, los activos se lavan para encubrir aquellas actividades delictivas o ilegales asociadas con ellos, entre las que se incluyen el tráfico de estupefacientes, de armas, de menores, trata de blancas y evasión de impuestos⁵. Así, el lavado exitoso es parte esencial de las actividades delictivas, pues debe esconder u ocultar la naturaleza, procedencia, localidad, propiedad o control de beneficios que se hayan generado por las fuentes ilícitas de las que proceden las ganancias - las cuales posteriormente se liberan para aplicarse en una economía legítima-, para evitar ser detectadas por las autoridades competentes.

El análisis del fenómeno del lavado de dinero se realiza en tres fases sucesivas en que se divide el circuito operativo de dicho proceso, el cual tiene, además, diferentes modalidades cuya combinación le dan forma, contenido, seguridad y soporte al mismo: **1) Colocación o situación del dinero:** se refiere a la disposición física del efectivo en una institución financiera, es decir, introducir el dinero efectivo ilegal dentro del circuito económico y financiero legal. El método más sencillo es cambiar billetes de baja denominación por otros de alta denominación para facilitar el traslado. El proceso de colocación del dinero ilegítimo es el más vulnerable en cuanto a la detección por parte de las autoridades, porque es el momento en que el dinero se deposita por primera vez en una institución financiera; **2) Distribución o transformación del dinero (estratificación o diversificación):** incluye la transferencia de éste a distintas cuentas o instituciones para apartar al dinero de su fuente original y ocultar así el origen ilícito de los fondos. Se moviliza el dinero por la mayor cantidad de lugares, utilizando distintos instrumentos. Una vez completada esta etapa, es muy complejo reconstruir el circuito; y **3) Integración del dinero:** se refiere al traslado de los fondos a negocios legítimos, es decir, que implica introducir los fondos “lavados” a la economía legal. El dinero finalmente se reúne en una plaza financiera en donde los controles son laxos, inexistentes o corruptibles. Se aplican los fondos a negocios legítimos mediante empresas “fachada” no sospechosas que les permita invertir sin mayores peligros⁶.

Por ello, el lavado de activos es un desafío permanente para todos los países, y muchos de ellos -con mayor o menor éxito- han tomado ya distintas medidas para hacer frente a esta importante problemática. Basta con recordar, según estimaciones, que el volumen del

⁴ La meta que persigue el delincuente es no sólo evitar que las autoridades descubran el origen ilegal de los fondos que detenta, sino que en caso de que se inicie un proceso de carácter judicial en su contra y sea condenado por la realización de ilícitos, los gobiernos no puedan ejercer sus facultades de aseguramiento, decomiso y confiscación.

⁵ Todas aquellas actividades del lavado de activos pueden ser encuadradas en alguna de las siguientes dos categorías: **1) Conversión**, la cual tiene lugar cuando las ganancias ilícitas cambian de una forma a otra; y **2) Movimiento**, que ocurre cuando las ganancias ilícitas, mediante transferencias u otras operaciones, cambian de una localidad a otra.

⁶ Para que el proceso se lleve a cabo, es necesario que no exista documentación que relacione los tres pasos citados. Las regulaciones y leyes deben ser evadidas o manipuladas. Por lo general, esto se logra infiltrando el sistema bancario o sacando divisas del país ilegalmente. En el sistema bancario, los delincuentes pueden estructurar operaciones, sobornar empleados para que no llenen los informes requeridos, o establecer empresas legales como “pantallas” para abrir cuentas bancarias.



dinero lavado, a nivel global, equivale entre el 2 y 5 por ciento del producto bruto mundial anual.

Si bien el lavado de activos se lleva a cabo en diversos sectores económicos, es en el ámbito del sistema financiero donde las instituciones que lo integran se han convertido en participantes involuntarios ya que proporcionan una gran variedad de servicios e instrumentos⁷ que se utilizan fácilmente para encubrir el origen de los recursos ilícitos. Y aún cuando el lavado de activos es un delito de cuello blanco y, por ende, no violento, por lo general es la última fase de una sucesión de delitos violentos.

Es preciso destacar que el lavado de activos, como amenaza, no ha sido percibido por todos los países por igual, y como fenómeno que mereciera la atención de la política criminal global, nace en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, pues históricamente, a partir de la generalización del discurso relativo a la represión del amplio abanico de conductas que integran la cadena de comercialización de los estupefacientes (drogas), se impone la necesidad de reprimir penalmente a quienes participen del proceso de encubrimiento de las ganancias obtenidas por dicha actividad a través de diferentes argumentos⁸.

De la necesidad de luchar de forma exclusiva contra el tráfico ilícito de estupefacientes y el crimen organizado, hemos pasado en la actualidad a la necesidad de proteger al sistema financiero, a los mercados, para que no se vean contaminados por la competencia desleal que implica el flujo de dinero proveniente del lavado de activos, a la vulnerabilidad de los sistemas económicos y a la lucha por su transparencia, ya que es posible sostener que el delito de lavado de activos encuadra más dentro de una concepción de delito de contenido económico. No obstante, no es inocente la concepción de la lesividad del delito de lavado de activos, ya que produce efectos macroeconómicos⁹ y microeconómicos¹⁰.

⁷ Entre ellos se cuentan los cheques de viajero, los cheques de caja, dinero virtual o *cybermoney*, transferencias electrónicas de fondos y fideicomisos internacionales, entre otros.

⁸ Entre otros argumentos, es posible mencionar los siguientes: 1) Debe seguirse el camino del dinero y confiscarlo para desalentar la comisión de este delito; 2) Debe atacarse el dinero proveniente del narcotráfico, así la organización no tendrá los recursos suficientes para seguir con sus actividades; 3) Los narcotraficantes continúan controlando a la organización, incluyendo su aspecto financiero, desde las cárceles; 4) Debe atacarse al dinero porque el proceso de lavado es el “Talón de Aquiles” de los narcotraficantes.

⁹ Desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han llevado a cabo estudios sobre los efectos del lavado de activos en la macroeconomía de los países. En ellos, entre los efectos macroeconómicos señalados, se mencionan: 1) Variación de la demanda de dinero, aparentemente sin relación con la evolución económica, tal como debe ser medida; 2) Inestabilidad de la paridad cambiaria y de las tasas de interés, por los movimientos de fondos imprevistos que impliquen su transferencia fuera de la región; 3) Riesgo sistemático para la estabilidad del sector financiero y de la situación monetaria en general; 4) Repercusión sobre la recaudación impositiva y afectación del gasto público, por la inexactitud en la declaración impositiva: ganancias y patrimonio; 5) Efectos de contaminación en las transacciones legales por el miedo de los operadores a su propia responsabilidad penal; y 6) Luego, el blanqueo o lavado de los bienes, repatriación de las ganancias en el nivel nacional o el aumento injustificado -“abultamiento”- de determinados activos. Sin embargo, si analizamos los estudios del FMI, es posible advertir que los mismos están realizados sobre la base de las economías de los países desarrollados, y por lo tanto, a fin de poder establecer qué es lo que cabe proteger a través del delito de lavado de activos, al menos en los países con economías emergentes, faltaría llevar adelante otros estudios para determinar si a los efectos de la tipificación del delito basta con importar los modelos vigentes en otros países o regiones en las cuales, aparentemente, resultan eficaces.

¹⁰ Los efectos microeconómicos más graves del lavado de activos se hacen sentir en el sector privado, ya que: 1) A menudo, quienes lo practican emplean compañías de “fachada” que mezclan las ganancias de actividades ilícitas con fondos legítimos, para ocultar ingresos mal habidos. En algunos casos, estas compañías pueden ofrecer productos a precios por debajo del costo de fabricación ya que están dispuestas a perder una parte de la inversión. Por consiguiente tienen una ventaja competitiva sobre las compañías legítimas a quienes se les hace



Sin embargo, es preciso reconocer que el lavado de activos desenfrenado puede erosionar la integridad de las instituciones financieras de un país, y además, debido al alto grado de integración de los mercados de capital, esta actividad puede también afectar adversamente a las monedas y a las tasas de interés, y acrecentar la amenaza de la inestabilidad monetaria debido a la distribución inadecuada de recursos ocasionada por la distorsión artificial de los precios de bienes y productos básicos.

De manera creciente, el lavado de dinero se ha convertido en un problema mundial que incluye transacciones financieras internacionales, contrabando de dinero a través de las fronteras y el lavado en un país del producto de delitos cometidos en otro. Y dado que el dinero de los activos lavados fluye hacia los sistemas financieros mundiales, puede socavar las economías y monedas nacionales o regionales.

Asimismo, entre los efectos socioeconómicos negativos, el lavado de activos traslada el poder económico del mercado, del gobierno y de los ciudadanos a los delincuentes, y la magnitud misma del poder económico que acumulan los que lavan dinero tiene un efecto corruptor sobre todos los elementos de la sociedad. Y en casos extremos puede, incluso, llevar a una usurpación virtual del gobierno legítimamente establecido. En consecuencia, el lavado de activos no es sólo un problema de aplicación de la ley, sino que representa también una grave amenaza a la seguridad nacional, regional e internacional.

Además de facilitar el comercio legítimo, los modernos sistemas financieros permiten también a los delincuentes ordenar el traslado de diversas sumas de dinero instantáneamente por medio de computadoras personales y antenas que reciben señales de satélites. Dado que el lavado de dinero depende hasta cierto punto de sistemas y operaciones financieras existentes, las opciones que tiene el delincuente para lavar el dinero están limitadas sólo por su imaginación, ya que existe un mecanismo de lavado para cada necesidad. Y sin duda, cuanto mejor consiga un sistema de blanqueo de dinero imitar las modalidades y el comportamiento de las operaciones legítimas -aunque se pierda un cierto porcentaje en el proceso-, menos probabilidades tendrá de ser descubierto¹¹.

Es también necesario mostrar la íntima relación que existe entre las diversas operaciones financieras internacionales, el régimen del secreto bancario, el lavado de dinero y las diferentes instancias de cooperación, ya que la mera existencia de jurisdicciones con leyes que regulan el mantenimiento celoso del secreto con respecto a los datos de los titulares de cuentas bancarias, accionistas de empresas *offshore*, etc., ofrece al dinero ilegal remansos de impunidad que dificultan la tarea de lucha¹². Y a pesar de que los instrumentos internacionales reiteradamente señalan que el secreto bancario no podrá ser invocado por los países parte para

difícil competir, situación que puede tener como resultado que las organizaciones delictivas desplacen negocios en el sector privado; 2) Las instituciones financieras que dependen de ganancias ilícitas pueden presentar problemas de liquidez. Por ejemplo, grandes sumas de dinero de origen ilícito pueden llegar a una institución financiera y luego desaparecer repentinamente, sin aviso; 3) Pueden identificarse riesgos para los esfuerzos de privatización y riesgo para la reputación de los diversos países y sus sistemas financieros; y 4) La magnitud misma del poder económico que acumulan los que lavan activos tiene un efecto corruptor sobre todos los elementos de la sociedad.

¹¹ El dinero se lava por intermedio de las casas de cambio de moneda, casas de corretaje de bolsa, comerciantes de oro, casinos, vendedores de automóviles, compañías de seguros y sociedades mercantiles, entre otros. Los servicios de transacciones bancarias privadas, los bancos extraterritoriales, las sociedades ficticias, las zonas de libre comercio, los sistemas de telégrafo y la financiación comercial, todos pueden encubrir actividades ilícitas. Al hacerlo, los delincuentes manipulan los sistemas financieros locales y en el exterior.

¹² Existen tres tipos de reserva en el sistema financiero: 1) Anonimato bancario; 2) Secreto bancario absoluto y 3) Secreto bancario con métodos agilizados de investigación.



negarse a prestar cooperación o proporcionar información sobre registros y cuentas financieras, en la práctica es frecuente que los países establezcan reservas que sujetan la aplicación de dichos instrumentos a la no contravención de su derecho interno, manteniendo en mayor o menor medida dispositivos de confidencialidad o privacidad, inclusive como garantía constitucional, lo que en última instancia convierte en ilusorios los objetivos que se persiguen. Por ello, resulta evidente la necesidad de flexibilizar el derecho interno de los Estados, de manera que se permita realizar investigaciones e intercambiar información, incluso sin necesidad de que exista una denuncia o averiguación previa¹³.

3. Participación argentina en las experiencias e iniciativas internacionales y regionales contra el lavado de dinero

Desde hace tiempo, uno de los temas más preocupantes a nivel mundial ha sido el de la elaboración de medidas efectivas tendentes a evitar el lavado de dinero y a atacar al crimen organizado que existe detrás de ciertas operaciones financieras que hacen ingresar dinero de origen delictivo, en el flujo lícito de bienes y dinero.

En tal sentido, la denominada Convención contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos, Drogas y Sustancias Estupefacientes, adoptada en Viena, Austria, el 19 de diciembre de 1988, es el instrumento internacional que marcó un hito en materia de lavado de dinero, ya que introdujo (a través del artículo 3, párrafo b) la obligación para los Estados partes de adoptar medidas legislativas, cuando en forma intencional se verifiquen ciertos supuestos¹⁴. También esta Convención incluye la posibilidad de desplazar el secreto bancario en el marco de una investigación relativa al lavado de dinero (artículo 5, párrafo 3 con remisión al artículo 3, apartado I), y se detiene en la regulación de la incautación, el secuestro y decomiso de bienes provenientes de los delitos, incluido el lavado de dinero (artículo 5, párrafo 4).

A continuación, se detallan de manera sintética, las principales experiencias e iniciativas internacionales y regionales relacionadas con el lavado de activos en las cuales la República Argentina ha tomado parte.

¹³ Es por ello que la Convención de Viena de 1988 no sólo estableció las medidas de cooperación que deben existir entre los Estados, sino que también asienta la salvaguarda del orden público, mediante la cual los procesos de cooperación están sujetos a lo que indique el derecho interno de cada Estado, reiterando la no intervención, directa o indirecta dentro del territorio de un Estado cuando éste se ha negado a cooperar. Asimismo, dicha Convención señala que un Estado parte no podrá negarse a otorgar asistencia legal invocando el secreto bancario, y determina que la solicitud deberá ser ejecutada acorde con el derecho interno del Estado requerido y cuando sea posible, conforme a los procedimientos establecidos en la solicitud, pudiéndose negar en los siguientes supuestos: a) Si la solicitud perjudicara la soberanía, seguridad, orden público u otro interés esencial del estado requerido; b) Fuera contraria al principio *non bis in idem*; y c) Si las acciones solicitadas son contrarias al derecho del estado requerido.

¹⁴ Entre los mismos, se mencionan: a) La conversión o transferencia de bienes conociendo que ellos provienen de alguna de las conductas comprendidas dentro del proceso de producción de sustancias prohibidas (artículo 3, párrafo a); b) Un acto de participación con el fin de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes; c) El auxilio a las personas involucradas a los fines de eludir la consecuencia de sus actos; y d) El ocultamiento o encubrimiento de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento, propiedad u otros derechos sobre bienes, conociendo que ellos provienen de una de las conductas incluidas en el párrafo a) o de un acto de participación en ellos. Asimismo, en el párrafo c) del artículo 3 se establece que los Estados parte de conformidad con los principios constitucionales y los principios que rigen el sistema jurídico vigente en cada uno de ellos, deben adoptar las medidas legislativas con relación a: e) la adquisición, posesión o uso de los bienes, conociendo, al momento de su recepción que dichos bienes provienen de una de las conductas comprendidas dentro del proceso de producción de la sustancias prohibidas (artículo 3, párrafo a).



a) *El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)*

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), cuyos antecedentes se remontan a 1989¹⁵, es un organismo intergubernamental y multidisciplinario¹⁶ que reúne a expertos cuyo propósito es el estudio, búsqueda, elaboración, adopción y promoción de medidas, tanto a nivel nacional como internacional, sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas destinadas combatir el lavado o blanqueo de capitales, las cuales intentan impedir que dichos productos se utilicen en actividades delictivas futuras y afecten a las actividades económicas lícitas.

Actualmente, el GAFI -cuya Secretaría está ubicada en la sede de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en París, Francia-, está integrado por 32 países y 2 organismos internacionales¹⁷, por los grupos regionales estilo GAFI¹⁸ y varias Organizaciones Internacionales que tienen como misión velar por los sistemas económicos y la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El GAFI cuenta con distintos grupos de trabajo¹⁹, y ha logrado un acuerdo sobre las pautas con respecto al lavado de dinero y la financiación del terrorismo y su aplicación²⁰, e incluso, ha estimulado la creación de grupos regionales para que adopten estas mismas pautas.

Desde sus comienzos, el GAFI ha reconocido que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas. Por lo tanto, las Cuarenta Recomendaciones -documento que contiene los principios

¹⁵ A fin de tratar diferentes cuestiones económicas, se realizó en julio de 1989, la Cumbre de L'Arche, en París, Francia. En aquel momento, se convocó a un "Grupo de Acción Financiera", con el objeto de adoptar medidas urgentes y decisivas contra el problema de las drogas, y además, el mismo debía evaluar los resultados obtenidos en los procesos de cooperación que ya se habían puesto en práctica para prevenir la utilización del sistema financiero a fin de lavar o blanquear dinero. Como consecuencia de la labor desarrollada por más de 130 expertos, en 1990 se hizo público el documento que se conoce como las Cuarenta Recomendaciones. Las mismas constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y han sido concebidas para una aplicación universal, ya que abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación, y la cooperación internacional.

¹⁶ La multidisciplinariedad es una condición fundamental para luchar contra el lavado de activos o blanqueo de capitales.

¹⁷ El GAFI está actualmente integrado por 32 países y 2 organismos regionales. La referencia hecha a "países" debe entenderse como aplicada también a "territorios" o "jurisdicciones". Los 32 países y gobiernos miembros del GAFI son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hong Kong (China), Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Los 2 organismos regionales son: la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo. Además, India y Corea del Sur tienen la categoría de país observador, y hay actualmente solicitudes para ingresar de países como Colombia, las Islas Mauricio y Ucrania.

¹⁸ Participan del GAFI en calidad de miembros asociados: el Grupo Asia/Pacífico (APG), el Comité de Expertos del Consejo de Europa (MONEYVAL) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Además, tienen la categoría de observadores distintas Organizaciones Internacionales -como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Grupo Egmont, la Interpol, entre otros-, y los siguientes grupos regionales estilo GAFI: el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), el Grupo Euroasiático (EAG), el Grupo del Este y del Sur de África (ESAAMLG), el Grupo de Acción Financiera del Medio Este y Norte de África (MENAFATF), y el Grupo de Acción Intergubernamental sobre Lavado de Dinero en África (GIABA).

¹⁹ Dichos grupos son: 1) Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Terrorismo; 2) Grupo de Trabajo sobre Evaluaciones e Implementación; 3) Grupo de Trabajo sobre Tipologías y 4) Grupo de Trabajo sobre Países no cooperantes.

²⁰ Según informes y estimaciones del gobierno estadounidense, aproximadamente 130 jurisdicciones, que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial y entre el 90 y 95 por ciento de la producción económica mundial, tienen el compromiso político de poner en práctica las 40+9 Recomendaciones del GAFI.



fundamentales de acción en materia de blanqueo de capitales que los países deben aplicar, de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional-, dejan a los países cierta flexibilidad en su aplicación, en lugar de obligar a cumplir todos los detalles. Asimismo, el GAFI ha elaborado también varias “Notas Interpretativas” que tienen por objeto aclarar la aplicación de determinadas Recomendaciones específicas y proveer una guía adicional de las mismas²¹.

Las Recomendaciones establecen patrones mínimos para la acción de los países en la ejecución de los detalles de acuerdo a sus circunstancias particulares y esquemas constitucionales. Asimismo, las Recomendaciones cubren de hecho todas las medidas nacionales que los países deberían tener en vigor en sus sistemas penales y normativos, la prevención que debe adoptarse por las instituciones financieras, por otras profesiones y actividades, y la manera de cooperar internacionalmente en este terreno. Además, en sí, las medidas no son especialmente complicadas o difíciles, siempre que exista voluntad política de actuar, y tampoco comprometen la libertad de llevar a cabo operaciones lícitas, ni amenazan el desarrollo económico.

Es importante señalar que, en octubre de 2001, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de ese año ocurridos en Estados Unidos, se amplió el mandato del GAFI para abordar el tema de la financiación del terrorismo. Se tomó el importante paso en cuanto a la adopción de las Ocho Recomendaciones Especiales sobre la Financiación del Terrorismo. Estas Recomendaciones constituyen una serie de medidas cuyo objetivo es la lucha contra la financiación de las actividades y organizaciones terroristas y que complementan a las Cuarenta Recomendaciones. El 22 de octubre del 2004 se adoptó una nueva recomendación relacionada con la financiación del terrorismo, la Recomendación IX.

De esta manera, las Cuarenta Recomendaciones para la prevención del lavado de dinero combinadas con las Nueve Recomendaciones Especiales relacionadas con el financiamiento del terrorismo, establecen el marco básico para detectar, prevenir y suprimir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Una de las iniciativas más controvertidas ideada por el GAFI para acrecentar la cooperación internacional, es la publicación de una lista de países y territorios que no cooperan (NCCT, por su sigla inglesa), jurisdicciones que no se han comprometido a luchar contra el lavado de dinero. Después de la publicación de la primera lista en el año 2000, varias de las jurisdicciones incluidas en ella procedieron rápidamente a llevar a la práctica las pautas del GAFI²².

²¹ En el año 2003, el GAFI publicó las nuevas Cuarenta Recomendaciones, las cuales fueron cabalmente revisadas por los miembros del GAFI, los grupos regionales estilo GAFI y los organismos internacionales. A raíz de los cambios ocurridos, también algunas de las “Notas Interpretativas” han sido actualizadas en el marco de la “Revisión de las Recomendaciones” para indicar las modificaciones introducidas en las Recomendaciones.

²² En junio de 2000, el GAFI publicó una lista de 15 países con “graves problemas sistémicos”. En julio de ese mismo año, los ministros de Hacienda de los países del G-7 (grupo que reúne a los siete países más desarrollados del mundo) establecieron un plan para persuadir a esos países a cooperar, al tiempo que los amenazaban con impedirles el acceso al sistema bancario internacional, así como a los préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a menos que combatieran más enérgicamente el lavado de dinero. Además, se advirtió a las instituciones financieras privadas de los países del G-7 que las transacciones con determinados países serían objeto de intenso escrutinio. Este accionar nos da idea del comienzo de un paulatino proceso de entrada del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y, en general, de las instituciones privadas y públicas de crédito internacional en el sistema global de control del lavado, y de la transformación de las recomendaciones de GAFI en condicionalidades de la ayuda financiera internacional.



Cabe señalar también que los países del GAFI se han comprometido claramente a aceptar la disciplina de estar sujetos a una vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas. El organismo evalúa las legislaciones antilavado mediante 120 parámetros. La aplicación de las Cuarenta Recomendaciones por parte de los países miembros se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de autoevaluación y un proceso más detallado de evaluación mutua según el cual cada país miembro está sujeto a un examen sobre el terreno. Además, el GAFI realiza exámenes horizontales de las medidas adoptadas para aplicar determinadas recomendaciones. Dichas medidas son esenciales para el establecimiento de un marco eficaz contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo²³.

La República Argentina ha sido ya evaluada por el GAFI. Dicho organismo ha formulado distintas objeciones al país, dado que aún existen ciertos requerimientos, como penar el autolavado, que obligarían a una reforma profunda de nuestro Código Penal, porque el autoencubrimiento es impune²⁴. Asimismo, el GAFI ha recomendado considerar responsables por el delito de lavado de activos a quienes cometieron efectivamente el lavado y el delito precedente, y que el delito de lavado de activos sea tipificado como una figura autónoma en el Código Penal, ya que está tipificado como una especie de encubrimiento agravado y la estructura del tipo penal no es clara, sobre todo en lo referente a la condición de que exista o no condena por un delito precedente al delito de lavado de dinero.

El GAFI también entiende que en el país no hay acuerdo sobre la aplicación de la responsabilidad penal a personas jurídicas por los delitos de lavado de activos. Sin embargo, la Ley Nº 25.246 ha previsto la aplicación de multas administrativas a las personas jurídicas vinculadas con delitos de lavado de activos.

Además, el GAFI había exigido una ley sobre terrorismo y su financiación, y que se tipificara en el Código Penal argentino el delito específico que identifique la financiación del terrorismo o los actos terroristas. Esto ha sido cumplido, ya que durante el año 2007 se aprobó la Ley Nº 26.268, que modificó el Código Penal y tipificó el delito de terrorismo y su financiación, que contempla penas de hasta 20 años de reclusión y multas equivalentes de hasta 20 veces el valor de lo utilizado en las acciones.

b) El Grupo Egmont y las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs)

El denominado Grupo Egmont²⁵ -organización internacional no formal que reúne a más de cien Unidades de Inteligencia o Información Financiera (UIFs) de todo el mundo- es una

²³ Según el GAFI, un sistema contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo eficaz exige un marco jurídico e institucional adecuado que incluya: a) leyes que definan como delito tanto el lavado de activos como el financiamiento del terrorismo, y dispongan el congelamiento, embargo y decomiso del producto de tales delitos; b) leyes, reglamentaciones u otros medios coercitivos que impongan las obligaciones necesarias a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas; c) un marco institucional o administrativo adecuado provisto de leyes que confieran a las autoridades competentes las potestades, facultades y sanciones necesarias; y d) leyes y otras medidas que le permitan al país brindar una amplia cooperación internacional. Asimismo, resulta fundamental que las autoridades competentes aseguren la implementación efectiva de los componentes del sistema.

²⁴ Existe la continua imposibilidad de juzgar por el lavado del producto de origen delictivo cuando las mismas personas cometieron los delitos determinantes.

²⁵ El nombre Grupo Egmont se deriva del Palacio Egmont en Bruselas, Bélgica, donde se celebró la primera reunión en 1995.



estructura creada por las UIFs, encaminada a fomentar la instauración de unidades de este tipo a lo largo y ancho del planeta, y un mecanismo de apoyo a las mismas²⁶.

El Grupo Egmont, al cual la Unidad de Información Financiera argentina formalizó su incorporación en el año 2003, se estructura en cinco grupos de trabajo²⁷, y no sólo constituye un foro en el que las UIFs discuten e intercambian información sobre los temas de lavado de dinero -incluyendo tipologías y nuevas tendencias del delito, entrenamiento y aspectos legales- y de experiencias en materias relativas a capacitación, en asuntos de infraestructura tecnológica y de las comunicaciones, sino que promueve también el establecimiento y crecimiento de nuevas UIFs a través de un programa activo de acercamiento. Además, propicia el intercambio internacional de información y, en particular, ofrece una red interna codificada para los miembros, por medio de la cual se puede intercambiar inteligencia financiera de forma rápida y segura²⁸.

En relación a las UIFs podemos señalar que, en diciembre del 2000, se llevó a cabo en la ciudad italiana de Palermo una importante reunión internacional que perseguía como objetivo la firma por un grupo de naciones de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, la cual introducía una serie de medidas para combatir el crimen transnacional, incluyendo acciones específicas para hacer frente al lavado de dinero²⁹. Entre las mismas, se encontraba como requisito para cada Estado Parte en la Convención, el contar con la capacidad para cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional con autoridades administrativas, de regulación, de ejecución de la ley y otras, dedicadas a combatir el lavado de dinero.

Para cumplir con tal cometido se propiciaba, en cada Estado, el establecimiento de una “Unidad de Inteligencia o Información Financiera” (UIF), con cualquier forma que

²⁶ La membresía del Grupo Egmont está abierta a las UIFs de cualquier tipo, siempre que se trate de una agencia central nacional, encargada de recibir (y solicitar, si está permitido), analizar y distribuir a las autoridades competentes, las revelaciones de información financiera, relativas a los activos producto del delito, o requeridas por la ley, con el fin de contrarrestar el lavado de dinero.

²⁷ El Grupo Egmont articula su actividad a través de cinco grupos de trabajo y un secretariado permanente. En 2002, fue constituido un Comité de Coordinación, compuesto por una representación permanente y una representación regional. Los cinco grupos de trabajo del Grupo Egmont son: a) Grupo de Trabajo Legal: responsable de verificar si las UIFs que se incorporan al Grupo Egmont son operativas y responden a la definición establecida en la declaración de principios; b) Grupo de Trabajo de Formación y Comunicación: tiene como misión el fomento y desarrollo de actividades de formación para las UIFs, la elaboración y difusión de informes y publicaciones y la supervisión del correcto funcionamiento de la red segura para el intercambio de información entre las UIFs (*Egmont Secure Web*, ESW); c) Grupo de Trabajo de Outreach: da a conocer el Grupo Egmont en los cinco continentes y fomenta el desarrollo y creación de nuevas UIFs; d) Grupo de Trabajo Operacional: tiene como finalidad potenciar la cooperación entre las divisiones analíticas y operativas de las UIFs miembros del Grupo Egmont, así como coordinar el desarrollo de estudios y tipologías; y e) Grupo de Trabajo de Información Tecnológica: tiene como objetivo asesorar y/o prestar asistencia técnica a las UIFs que estén en proceso de rediseñar o mejorar sus sistemas informáticos.

²⁸ El marco de actuación del Grupo Egmont está basado en una declaración de principios redactada en Madrid en junio de 1997 y revisada en La Haya en junio de 2001. Dicha declaración incorpora un anexo sobre los principios del intercambio de información sometidos al principio de reciprocidad, a la confidencialidad y la limitación del uso de la información intercambiada para los fines previstos, no pudiendo ser transmitida a terceras partes sin el previo consentimiento de la UIF comunicante.

²⁹ Ésta fue la primera vez, desde la Convención de Viena de 1988, que la comunidad internacional de naciones acordó adoptar un rango tan amplio de medidas contra el lavado de dinero, y representó una nueva era en la creación de las condiciones para que la esfera de la ejecución de la ley encuentre su camino a través del laberinto financiero internacional, el cual ha servido, durante tanto tiempo, para ocultar los rastros del dinero delictivo.



adopte³⁰, que sirva como un centro nacional para la recopilación, análisis y distribución de la información acerca de presuntas actividades de lavado de dinero. Dicha unidad, además, sería la encargada de llevar a cabo la presentación de solicitudes para el recibo de inteligencia financiera de otros países, y quien diese cumplimiento a las peticiones que hicieran los demás países.

Las UIFs ofrecen la posibilidad de intercambiar rápidamente información (entre las instituciones financieras y las autoridades de ejecución de la ley y encausamiento, al igual que entre las distintas jurisdicciones), mientras protegen los intereses de las personas inocentes incluidas en sus datos³¹.

La trilogía UIF, sujetos obligados a informar y operaciones sospechosas, constituye la estructura sustancial en la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

La República Argentina, tal como se desarrollará más adelante, ya había creado su propia Unidad de Información Financiera para el año 2000 mediante la Ley Nº 25.246, pero la misma, recién adquirida su operatividad durante el año 2002 con la resolución de una serie de complejos problemas administrativos que obstaculizaron su oportuna puesta en funcionamiento, recibió una asignación presupuestaria y unos recursos tecnológicos y humanos mínimos para cumplir con las funciones establecidas en la norma legal.

³⁰ Existen cuatro tipos de Unidades de Inteligencia o Información Financiera: a) Administrativa: Son unidades autónomas o dependientes de algún ministerio, a las que se distingue como zona neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación; b) Policial: Sus tareas están fuertemente relacionadas con la aplicación de la ley, existiendo intercambio directo de información con las instituciones a cargo de la aplicación de ésta; c) Judicial o asimilable a Fiscalía: Se establecen al interior del Poder Judicial, muchas veces como parte de la Fiscalía. La información va directo del sector financiero al Poder Judicial; y d) Híbrida: Son aquellas unidades que se constituyen con algunas de las distintas características de los tres tipos definidos anteriormente.

³¹ Es importante aquí distinguir entre el intercambio internacional de inteligencia financiera, como los informes sobre transacciones sospechosas, y el intercambio internacional de evidencia. Los tratados de ayuda legal mutua, hechos bajo una legislación específica para cumplir este objetivo, usualmente cubren el intercambio de evidencia. Por otro lado, la inteligencia financiera es simplemente una forma más elevada de información, que puede o no motivar a los investigadores a promover una investigación o sumarse a una investigación en curso. Conceptualmente no es muy diferente de la información que brinda un informante, la cual puede dar lugar a una serie de pesquisas. No es evidencia. Es por ello que la mayoría de los países tratan el intercambio de este tipo de información de un modo diferente al que cubren las disposiciones referidas a la ayuda legal mutua.

No obstante, ello no significa que el intercambio de inteligencia financiera estará completamente ausente de formalidad. Algunas jurisdicciones requieren un grado relativamente alto de formalidad, particularmente en las gestiones para la entrada en acuerdos con vistas al intercambio de este tipo de información. En la práctica, el intercambio regular y relativamente informal se logra entrando en un acuerdo país a país, con un Memorando de Entendimiento (MOU, por su sigla en inglés), en el que se definen los términos y condiciones para estos intercambios. Los términos más importantes del MOU son los requisitos de reciprocidad y confidencialidad. Estos requisitos son una norma en la mayoría de los mecanismos para el intercambio de inteligencia financiera regulados estatutariamente.

En una serie de jurisdicciones la legislación que cubre las disposiciones contra el lavado de dinero, la responsabilidad con respecto a las funciones de inteligencia financiera y aspectos relacionados, quizás no tome específicamente provisiones para un mecanismo separado destinado al intercambio de inteligencia financiera, a diferencia de las disposiciones en sus leyes que se refieren a la ayuda legal mutua. Que se pueda o no intercambiar inteligencia financiera en circunstancias que no sean a través de una ruta formal de ayuda legal mutua, es una pregunta que solo podrán responder las autoridades de la jurisdicción en cuestión. No obstante, como regla general, según la ley común parece ser que no existe impedimento alguno para hacerlo, siempre y cuando no aparezca en otra parte de la ley alguna prohibición en este sentido.



c) La OEA, el CEMLA, el BID, el MERCOSUR y el GAFISUD.

A nivel hemisférico, en 1986, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)³² como organismo técnico de la institución para hacer frente a la problemática del narcotráfico. Con posterioridad, y en consonancia con los cambios que estaban ocurriendo a nivel internacional, dicho organismo fue ampliando su labor, para ocuparse también del delito del lavado de activos³³.

De tal manera, a fines de 1999, dado el notable incremento de las actividades de la CICAD en materia de capacitación y asistencia para el control de blanqueo de capitales, nació la Unidad contra el Lavado de Activos, que concentra sus esfuerzos en brindar apoyo técnico y capacitación a los Estados miembros de la CICAD en las áreas financiera, jurídica y de aplicación coercitiva de la ley (policía en el sentido amplio), y también ejerce funciones de Secretaría del Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos³⁴.

El Grupo de Expertos de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos para el Control del Lavado de Activos (LAVEX-CICAD-OEA) constituye el foro hemisférico de debate, análisis y extracción de conclusiones en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. El principal producto del Grupo es el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, que es una guía en forma de texto legal para aquellos Estados que establecen o modifican normas jurídicas en materia de control de lavado de activos .

También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha convertido en un socio inestimable de la CICAD y de la Unidad contra el Lavado de Activos en lo que refiere a la capacitación de cuadros en el continente³⁵. Asimismo, merece destacarse que en el artículo 6 de

³² Inicialmente, la CICAD estuvo integrada por 11 Estados miembros elegidos cada tres años por la Asamblea General de la OEA mediante voto secreto. Sin embargo, en la medida en que el problema de las drogas ilícitas se agudizó en todo el continente, otros países de la OEA solicitaron su incorporación a la Comisión, y desde 1998, los 34 países miembros de la OEA han pasado a integrar la Comisión.

³³ Durante la Primera Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico, convocada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y que se celebró en Río de Janeiro, en abril de 1986, fue aprobado el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, y se recomendó a la Asamblea General de la OEA que creara la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Así, durante el mes de noviembre de 1986, la Asamblea General de la OEA estableció la CICAD como organismo técnico de la institución, cuyo marco y principios rectores están contenidos en el Programa de Río.

En cumplimiento de lo aprobado en la Reunión Ministerial de Ixtapa, México, la OEA recomendó en 1990 a los países miembros la adopción de las normas contenidas en el denominado Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. Por otra parte, en 1990, durante la Conferencia de Aruba, se confeccionaron las 21 Recomendaciones para Prevenir el Lavado de Dinero, en el marco del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC). Ellas fueron reformuladas durante la Reunión Ministerial llevada a cabo en Kingston, Jamaica, en noviembre de 1992. Asimismo, durante la Conferencia Ministerial concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito, llevada a cabo en Buenos Aires en diciembre de 1995 (conocida como Plan de Acción de Buenos Aires), se retoma el tema y se propone el análisis de la viabilidad de una Convención Interamericana para combatir el lavado de dinero.

³⁴ La Unidad cuenta con la capacidad de desarrollar, supervisar y ejecutar asistencias técnicas relacionadas con la normativa del lavado de activos, ya sea en el análisis y desarrollo de leyes, o bien, en ejecución y aplicación de las mismas.

³⁵ En 1999 se puso en marcha el proyecto BID-CICAD para capacitar a funcionarios de bancos y de instituciones de supervisión financiera con responsabilidad en el control del blanqueo de capitales de 8 países de América del Sur. En el 2001 se desarrolló otro programa dirigido a Jueces y Fiscales, también para 8 países del Sudamérica y



la Convención Interamericana contra la Corrupción, bajo el título de Actos de Corrupción, se incorpora la figura del aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos a los que se refiere el artículo³⁶.

Cabe señalar además la labor desarrollada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), agencia hemisférica que la República Argentina se ha encontrado presidiendo hasta mayo de 2007 y con la cual coopera activamente para demostrar nuestro compromiso de trabajar colectivamente con la comunidad regional e internacional en la promoción de diferentes medidas y acciones contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

En el ámbito del MERCOSUR, por Recomendación N° 2/99 del Subgrupo de Trabajo N° 4 se sometió a la consideración del Grupo del Mercado Común la creación de un Grupo de Fuerza de Tareas entre los Bancos Centrales del MERCOSUR, a fin de intercambiar experiencias en materia de prevención del lavado de dinero. Asimismo, debe mencionarse la Resolución 53/00, que contiene Pautas de Regulación Mínimas para que las adopten los Bancos Centrales para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero, en la cual básicamente se reeditan las recomendaciones relativas a la identificación de las personas que contraten con las instituciones financieras, el destierro del anonimato en las operaciones financieras, el mantenimiento de la información actualizada y su conservación, la designación de un responsable del cumplimiento interno de las normas de control. Los Estados Partes deberían haber incorporado la Resolución a sus ordenamientos jurídicos internos nacionales antes del 1 de enero de 2001³⁷.

Debemos recordar también que en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, en diciembre de 2000, se firmó el Memorando de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados que forman parte del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Dinero (GAFISUD), organización intergubernamental de base regional que sigue el modelo del GAFI y que agrupa a distintos países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo³⁸. En su preámbulo, se considera la amenaza que

en el 2002 comenzó un proyecto de largo alcance para crear y fortalecer las Unidades de Inteligencia Financiera en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Del mismo modo, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, España y Francia, han apoyado las actividades de la Unidad, contribuyendo en la creación y ejecución de cursos que han sido o son la base de programas de capacitación para Latinoamérica.

³⁶ En la Convención, también se menciona el encubrimiento de cualquiera de los actos incluidos en la norma, e incluso se ha considerado el lavado de dinero vinculado a actos de corrupción, sosteniendo al respecto que resulta muy importante su incorporación debido a que el lavado constituye el eje de una de las principales líneas de combate contra la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado. Además, en los artículos 15 y 16 de la Convención se incluyen normas relativas a medidas sobre bienes y al secreto bancario.

³⁷ Según estas pautas, los Bancos Centrales deben exigir a las instituciones financieras la adopción, entre otras, de las siguientes medidas: a) Identificación de toda persona que contrate con ellas; b) Adopción de recaudos para que no exista anonimato en cualquier operación financiera a partir de determinado valor; c) Identificación precisa de la naturaleza de todas las operaciones que realice; d) Mantenimiento actualizado de la información y documentación requeridas, hasta por lo menos cinco años a partir de la finalización de la transacción; e) Identificación de los depositantes en operaciones de cualquier modalidad; f) Conservación de la documentación respaldatoria de sus operaciones por un lapso no inferior a cinco años; g) Implementación de un sistema interno de auditoría previendo procedimientos de verificación y análisis de operaciones inusuales o sospechosas; h) Designación de una persona u órgano responsable del control interno de este régimen, estableciendo que la responsabilidad de la implementación, control y seguimiento de lo previsto precedentemente recaiga en el personal de alta jerarquía de la institución financiera.

³⁸ El 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, se creó formalmente el GAFISUD mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. También participan como observadores: Alemania, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo



representan las actividades de lavado de dinero, así como el interés en la protección de un sistema económico financiero seguro y transparente que no sea utilizado por los organizadores criminales. Además, el GAFISUD ha sumado a su cometido la lucha contra la financiación del terrorismo, añadiendo este objetivo en su mandato de actuación contenido en el Memorando de Entendimiento y articulando un Plan de Acción contra la Financiación del Terrorismo. A nivel sudamericano, sólo Argentina y Brasil forman parte de GAFI y del GAFISUD.

4. El lavado de activos en la República Argentina

a. Situación particular en el país y legislación vigente

Desde hace tiempo, la República Argentina se ha transformado, por diferentes motivos, en uno de los destinos de mayor atractivo para el lavado de activos, ya sea por el producto del narcotráfico originado en distintos países latinoamericanos, así como también por el fruto de la evasión tributaria, la corrupción, extorsiones, secuestros, falsificación de productos, contrabando, el tráfico de personas, entre otras cuestiones capaces de generar redituables beneficios.

Entre las causas de este flagelo aparecen la laxitud de las regulaciones y leyes vigentes, en conjunción con una ineficaz lucha contra esta problemática, en la lentitud de la acción judicial y en la importante proporción que tiene la economía informal dentro de la economía general, que se traduce en una fuente incesante de dinero que se inserta en el circuito financiero a través de distintos mecanismos, lo cual supone también una necesaria y activa participación del sistema financiero internacional, que posibilita que se lleven a cabo acciones de esta naturaleza en volúmenes de cada vez mayor magnitud.

Tal como ha ocurrido con la legislación internacional, a partir de ella, también la legislación argentina ha ido virando desde considerar en sus inicios para el caso del lavado de dinero al tráfico ilícito de estupefacientes, para con el transcurso del tiempo llegar a la situación actual, en donde se consideran varios tipos distintos de actividades ilícitas vinculadas al lavado de dinero y a la financiación del terrorismo. Esto no es casual, sino que responde a las variaciones que han tenido también las formas de delincuencia, que no se limitan a un solo tipo de ilícito³⁹. Sin embargo, hay que señalar que la adopción de la legislación referida a esta problemática y la estructuración y el funcionamiento de la UIF se retrasaron considerablemente durante varios años, lo cual puede interpretarse como una falta

Egmont, España, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, Francia, INTERPOL, INTOSAI, la Organización de las Naciones Unidas y Portugal. También asisten a sus reuniones, como organizaciones afines, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de drogas (CICAD). El Grupo, que ha previsto el desarrollo de recomendaciones propias de mejora de las políticas nacionales para luchar contra los delitos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo desde la perspectiva de las peculiaridades regionales, goza de personalidad jurídica y estatus diplomático en la República Argentina, donde tiene la sede su Secretaría. Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Autoridades y la Secretaría del Grupo. Cuenta, además, con el ofrecimiento del gobierno de Uruguay que ha puesto a disposición del Grupo su centro de capacitación en materia de lavado de dinero en Montevideo.

³⁹ No obstante, al analizar los distintos modos delictivos, así como la transformación de las formas de la cuestión del lavado de activos y las modificaciones a su concepción, así como del financiamiento del terrorismo, es posible concluir en que existe un denominador común en todos ellos, que no es otro sino el dinero, el cual es necesario para financiar a las organizaciones ilícitas y sus actividades, que a su vez, y a partir de su propia y variada operatoria, son capaces de producir más dinero, que se aplica a la consecución de sus objetivos y fines.



de voluntad política en atender con mayor énfasis las cuestiones vinculadas a la problemática del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Corresponde destacar, asimismo, que el reconocimiento de la dimensión adquirida por el fenómeno del lavado de activos y el de la financiación del terrorismo, y los compromisos que asumiera la República Argentina en esta materia, han contribuido decisivamente para que se hayan adoptado las principales iniciativas y normativas regionales e internacionales referidas a esta materia, destinadas a conformar, fortalecer y consolidar mecanismos de prevención y control de esta modalidad criminal dinámica y cambiante⁴⁰.

Antes de la sanción de la Ley Nº 25.246⁴¹, que tipificó el delito de lavado de dinero acorde con lo establecido por las recomendaciones del GAFI, la única disposición que hacía referencia al mismo en nuestra legislación la encontrábamos en la Ley de Estupeficientes Nº 23.737⁴². Esto se hallaba complementado con el Decreto Nº 1849/90, que creó la Comisión Mixta de Control de Operaciones relacionadas con el lavado de dinero u otros bienes provenientes del narcotráfico.

Según la Ley Nº 25.246, el lavado de dinero -en definitiva-, es una modalidad del delito de encubrimiento que se configurará en los términos del artículo 278 del Código Penal, cuando el monto de los bienes o dinero de origen delictivo supere la suma de \$ 50.000⁴³ y que quedará inmerso en la posibilidad punitiva del artículo 277 cuando el monto sea inferior a la

⁴⁰ Entre otras iniciativas, se han ratificado e instrumentado distintas convenciones internacionales en la materia, entre ellas: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena); la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada de 2000 (Convención de Palermo); Convención Interamericana contra el Terrorismo adoptada en Bridgetown, Barbados, en 1993; y más recientemente, en el año 2005, el Convenio de Naciones Unidas para la Represión del Financiamiento del Terrorismo de 1999.

⁴¹ La Ley Nº 25.246, reglamentada mediante el Decreto Nº 370/00, comenzó a tener vigencia efectiva el 22 de mayo de 2000. Las reformas planteadas en esta ley, en líneas generales fueron: a) Modificación del Código Penal; b) Derogación del artículo 25 de la Ley de Estupeficientes Nº 23.737; c) Establecimiento de un Régimen Penal Administrativo; d) Creación de una Unidad de Información Financiera (UIF) con funciones múltiples; y e) Incorporación como conducta punible del "lavado de dinero". La tipificación básica del delito de lavado de activos en nuestro régimen penal está prevista en el Artículo 278 inciso 1 a) del Código Penal, bajo el Capítulo XIII "Encubrimiento y Lavado de Activos" Título XI del Libro II referido a los "Delitos contra la Administración Pública", que define la forma dolosa de este delito. Sin embargo, para algunos especialistas no se ha definido de manera clara qué ha de entenderse -a los efectos de la ley- por "lavado de dinero" ni cuál de los artículos contiene esa conducta punible. Así, hay quienes entienden que el "lavado de dinero" propiamente dicho estaría definido en el inciso primero, letra a) del artículo 278 del Código Penal, en tanto que para otros, estaría definido en el tercer inciso del mismo artículo. Por otra parte, algunos autores entienden que ambas conductas, es decir tanto la tipificada en el inciso 1) como la enunciada en el inciso 3) del artículo 278 del Código Penal describen conductas punibles bajo el encuadre de "lavado de dinero y/o activos de origen delictivo". La principal diferencia estaría dada por el hecho de que la conducta tipificada en el inciso 1) del artículo 278 sería netamente dolosa, en tanto que la conducta descrita por el inciso 3) del mismo artículo admitiría la posibilidad del dolo eventual.

⁴² En el artículo 25 de dicha ley (hoy derogado) se reprimía "al que sin haber tomado parte ni cooperado en la ejecución de los hechos previstos en esta ley, interviniere en la inversión, venta, pignoración, transferencia o cesión de las ganancias, cosas o bienes provenientes de aquellos, o del beneficio económico obtenido del delito siempre que hubiese conocido ese origen o lo hubiese sospechado. Con la misma pena será reprimido el que comprare, guardare, ocultare o receptare dichas ganancias, cosas, bienes o beneficios conociendo su origen o habiéndolo sospechado".

⁴³ En mayo de 2005, la Unidad de Información Financiera (UIF) derogó el límite mínimo de \$ 50.000 para denunciar operaciones sospechosas de lavado de dinero. Desde ese momento, todas las operaciones que, a sabiendas de quienes intervengan, sean consideradas sospechosas o inusuales deberán informarse a la UIF, sin importar el monto de las mismas.



referida suma. Otro extremo interesante de la ley bajo análisis es que se elimina la posibilidad de comisión culposa del delito de encubrimiento.

Por otro lado, se crea un Régimen Penal Administrativo⁴⁴, ya que por medio de los artículos 23 y 24 de la Ley Nº 25.246 se establecen las multas aplicables a quienes incurran en los delitos previstos en los artículos 277 a 279 del Código Penal o incumplan con las obligaciones de información ante la UIF impuestas por la ley.

La Ley Nº 25.246 ha sido actualizada mediante las Leyes Nº 25.815, Nº 26.087, Nº 26.119 y Nº 26.268. Precisamente, durante el año 2007, la Ley Nº 26.268 modificó el Código Penal y tipificó el delito de terrorismo y su financiación⁴⁵, el cual contempla penas de hasta 20 años de reclusión y multas equivalentes de hasta 20 veces el valor de lo utilizado en las acciones, y extendió también el mandato de la UIF al análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo.

Durante el mes de diciembre de 2008, se suscitó en el país una polémica en relación a la sanción de la Ley Nº 26.476, conocida popularmente como de “ley de blanqueo de capitales”. Esta ley consta de tres capítulos y fue impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional como parte de una serie de medidas destinadas a paliar los efectos de la crisis financiera global existente en la actualidad. Aunque la ley incluye una amplia moratoria para empresas y particulares, y un programa para regularizar la situación de trabajadores en negro, el eje de la discusión se ha centrado en el capítulo tres de la normativa, ya que está referido a la exteriorización y repatriación de capitales.

Recientemente, durante el mes de febrero de 2009, dicha ley fue reglamentada⁴⁶ y además, el GAFI no puso objeciones a la ley argentina de blanqueo de capitales y presentó un informe donde indica que el país cuenta con los elementos de seguridad correctos para enfrentarse al blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y el terrorismo, y no recomendó ninguna acción o medida contra la República Argentina, ya que la evaluación final del organismo internacional fue favorable.

b. La Unidad de Información Financiera (UIF)

Mediante la Ley Nº 25.246, además, se creó en el ámbito local la Unidad de Información Financiera (UIF), organismo con autarquía funcional bajo la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que tiene asignado como misión fundamental el constituirse

⁴⁴ Mediante el Régimen Penal Administrativo, se incorporan criterios de “responsabilidad objetiva” propios del ámbito civil, y se sancionan con pena de multa diferentes acciones, cuyos montos son variables. La autoridad de aplicación de tales multas será la UIF y sus resoluciones serán recurribles ante la justicia en el fuero contencioso administrativo. Sin embargo, la acción penal administrativa va a quedar supeditada al resultado de la causa penal, al desaparecer -con las observaciones del Poder Ejecutivo Nacional la posibilidad culposa de comisión delictiva.

⁴⁵ La tipificación básica del delito de financiación del terrorismo en nuestro régimen penal está prevista en el artículo 213 quater del Código Penal, bajo el Capítulo VI "Asociaciones Ilícitas Terroristas Financiación del Terrorismo" del Título VIII del Libro II referido a los "Delitos contra el Orden Público", que establece la forma dolosa de este delito.

⁴⁶ La reglamentación publicada el 2 de febrero de 2009 en el Boletín Oficial -que implementa la señalada Ley Nº 26.476- aclara los detalles del régimen para blanquear capitales de moneda nacional o extranjera, en el país o en el exterior, al cual se podrá adherir entre el 1 de marzo y el 31 de agosto de este año, determina distintos procedimientos a llevar a cabo por todas aquellas personas que deseen exteriorizar su tenencia de bienes no declarados oportunamente, y especifica también que las transacciones bajo dicha ley aún deberán sujetarse a las leyes, reglas y reglamentaciones del gobierno y del Banco Central existentes y vigentes relacionadas con la prevención de delitos fiscales.



en la instancia central, nacional, encargado del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir y combatir el lavado de dinero provenientes de una serie de graves delitos y el financiamiento del terrorismo. La misma tiene domicilio en la Capital de la República y capacidad para establecer agencias regionales en el resto del país⁴⁷.

Si bien la UIF se creó en el año 2000, comenzó a operar dos años después de recién instalada. Actualmente, la UIF cuenta con las siguientes áreas: Secretaría General Ejecutiva, Dirección de Análisis, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Relaciones Institucionales, y Dirección de Seguridad y Sistemas Informáticos⁴⁸.

Existe consenso generalizado en la doctrina en cuanto a que el modelo elegido con relación a la UIF ha enfatizado su naturaleza de organismo administrativo, que debe cumplir una tarea de carácter prejudicial en el desempeño de la cual recibe de los sujetos obligados información altamente sensible para su análisis, tratamiento y eventual transmisión a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y de considerarlo pertinente, poner los elementos de convicción obtenidos a disposición del Ministerio Público para el ejercicio de las acciones correspondientes.

Desde su creación, la UIF ha ido superando distintos escollos, y de forma progresiva, ha cumplido diferentes etapas a efectos de consolidarse como Organismo Central Nacional en materia de prevención de lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, e incluso se ha llegado a posicionar en la actualidad como una de las entidades modelo de la región, ya que su estructura operativa y normativa reglamentaria han servido de base para el desarrollo y/o fortalecimiento de otras entidades similares en Sudamérica. Además, ha logrado su inserción como instancia técnica especializada, entre los distintos actores del sector público y privado⁴⁹.

En su redacción original, la ley previó la composición de la UIF como un organismo colegiado con 11 miembros, pero con la sanción de la Ley Nº 25.414 y diversos decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante el gobierno de Fernando de la Rúa -en particular, en virtud del Decreto Nº 1500/2001-, su integración quedó reducida a un directorio

⁴⁷ El Decreto Nº 169/2001, en su artículo 7º, faculta a la UIF a establecer agencias regionales en las jurisdicciones que considere necesarias, pero no podrán ser más de una por región. La función de las regionales será la recepción, complementación y compatibilización de la información producida en sus jurisdicciones, para su posterior remisión a la oficina central de la UIF. A los fines de dicha reglamentación, el territorio nacional quedará integrado por las siguientes regiones: 1) Región Central, sede la Ciudad de Córdoba; 2) Región de Cuyo, sede la Ciudad de Mendoza; 3) Región del Litoral, sede la Ciudad de Corrientes; 4) Región Norte, sede la Ciudad de Salta; 5) Región Pampeana, sede la Ciudad de Bahía Blanca y 6) Región Patagónica, sede la Ciudad de Comodoro Rivadavia. Conforme al artículo 8º del mismo decreto, cada agencia regional tendrá un máximo de cinco agentes.

⁴⁸ Las funciones de cada área están establecidas en la estructura organizativa de la UIF, conforme al Decreto Nº 1038/2003.

⁴⁹ La UIF ha sido creada como un organismo de carácter eminentemente técnico, integrado por miembros seleccionados por su alta especialización y capacitación en la recolección, sistematización, análisis e intercambio de información derivada de actividades económicas y financieras sospechadas de constituir operaciones de "lavado de activos". En su carácter de instancia central, la UIF desempeña un rol clave conforme fuera estructurado el sistema preventivo a partir de la vigencia de dicha norma. Además, se constituye en el nexo institucional entre el sector económico-financiero, de quien recibe los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), y el Ministerio Público, a quien transmite información debidamente analizada a efectos de que por su intermedio se promueva la acción penal correspondiente.



con tan sólo a cinco representantes⁵⁰ del sector público y del sector privado, elegidos por concurso, y cuyos dictámenes eran vinculantes.

Sin embargo, mediante la reforma operada en el mes de julio de 2006 a través de la Ley Nº 26.119, se eliminó la conducción colegiada originaria de la UIF a cargo de un directorio que contaba con cinco expertos designados por concurso, y se estableció que pasase a ser un organismo unipersonal, conducido por un presidente y un vicepresidente⁵¹, y con un consejo asesor de siete integrantes⁵², de consulta obligatoria, pero cuyas opiniones y dictámenes no serán vinculantes⁵³.

Tanto el presidente y el vicepresidente (que han sido designados por un período, hasta el año 2010), como los vocales del consejo asesor de la UIF durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser renovadas sus designaciones en forma indefinida⁵⁴. La remoción de cualquiera de ellos es una atribución del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, el presidente, en caso de impedimento o ausencia transitorios, será reemplazado por el vicepresidente.

Los funcionarios de la UIF están obligados a guardar secreto sobre las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en consecuencia. El funcionario o empleado de la UIF, así como también las

⁵⁰ Para la designación de los cinco miembros de la UIF, tres de sus integrantes fueron seleccionados mediante concurso interno del Banco Central de la República Argentina (BCRA), de la Comisión Nacional de Valores (CNV) y de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), y los dos restantes, expertos financieros, penalistas, criminólogos u otros profesionales con incumbencias relativas al objeto de la ley, mediante concurso público de oposición y antecedentes evaluados por una comisión creada especialmente, integrada por funcionarios de distintas áreas de la administración pública. Además, estos miembros de la UIF se encontraban sometidos a las incompatibilidades y/u obligaciones fijadas para los funcionarios públicos y tenían dedicación exclusiva en sus tareas, no pudiendo ejercer durante los dos años posteriores a su desvinculación de la UIF actividades vinculadas con la materia como tampoco tener interés en ellas. Podían ser removidos de sus cargos cuando incurrieran en mal desempeño de sus funciones, grave negligencia, por la comisión de delitos dolosos de cualquier especie o por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación. El procedimiento de remoción estaba a cargo del Tribunal de Enjuiciamiento creado por la ley. Dicho Tribunal estaría integrado por tres miembros, ex magistrados designados mediante sorteo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuya intervención, como integrante del Tribunal, constituiría una carga pública.

⁵¹ Para garantizar la idoneidad de sus autoridades y la transparencia, el presidente y el vicepresidente de la UIF serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a través de un mecanismo público y participativo similar al que se establece el Decreto Nº 222/2003 para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación (estos dos últimos, a través del Decreto Nº 588/2003). Mientras se sustanciaba dicho proceso, hubo designaciones transitorias.

⁵² En el nuevo consejo asesor de la UIF, que tendrá un carácter meramente consultivo, se suprimirá la participación de los dos representantes del sector privado, y el mismo estará formado por siete miembros provenientes de organismos públicos autárquicos y secretarías y ministerios nacionales, a saber: del BCRA, de la AFIP, de la Comisión Nacional de Valores, del SEDRONAR, y de los Ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Economía y del Interior. En el caso del nombramiento de estos representantes, serán además designados desde el Poder Ejecutivo Nacional sin pasar por un concurso interno en las áreas gubernamentales que los propongan.

⁵³ Es decir, de ahora en adelante, las decisiones de la UIF serán adoptadas por el presidente del organismo, que tiene que consultar previamente en forma obligatoria al consejo asesor, cuya opinión no es vinculante.

⁵⁴ Asimismo, el presidente, vicepresidente y vocales del consejo asesor tendrán dedicación exclusiva en sus tareas, encontrándose alcanzados por las incompatibilidades y obligaciones fijadas por ley para los funcionarios públicos, no pudiendo ejercer durante los dos años posteriores a su desvinculación de la UIF las actividades que la reglamentación establezca en cada caso. También se estableció que para ser integrante de la UIF se requerirá: 1) Poseer título universitario de grado, preferentemente en Derecho, o en disciplinas relacionadas con las Ciencias Económicas o con las Ciencias Informáticas; 2) Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia; y 3) No ejercer en forma simultánea, ni haber ejercido durante el año precedente a su designación las actividades que la reglamentación precise en cada caso, ni tampoco tener interés en ellas.



personas que por sí o por terceras personas revelen las informaciones secretas fuera del ámbito de la UIF, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años.

Según lo establece la Ley Nº 25.246 y sus modificaciones, la UIF -como organismo encargado de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo-, cuenta con el apoyo de oficiales de enlace designados por los titulares de distintos organismos públicos, secretarías y ministerios nacionales y provinciales⁵⁵. A su vez, el presidente de la UIF puede solicitar a otros titulares de organismos de la Administración Pública nacional o provincial la designación de oficiales de enlace cuando lo crea conveniente. La función de estos oficiales de enlace es la de consulta y coordinación de actividades de la UIF con las de los organismos de origen a los que pertenecen⁵⁶.

También la UIF, con la finalidad de consolidar iniciativas tendientes a la prevención del lavado de activos, ha suscripto convenios de cooperación para el intercambio de información con diversas entidades similares de otros países⁵⁷.

La UIF, por mandato legal, debe prestar especial atención al delito del financiamiento del terrorismo y a los activos que generan una serie de delitos que enumera la Ley Nº 25.246 y sus modificaciones, sin perjuicio de considerar a dicha enumeración meramente enunciativa⁵⁸.

Cabe mencionar, en este sentido, que los datos que recaba y mantiene la UIF, cuya tarea siempre es compleja, son de extrema sensibilidad. Su utilización sólo debe limitarse a los fines para los cuales se los ha obtenido, que son la prevención y lucha contra el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y otros delitos ligados, evitando caer en tentaciones que podrían derivar en el empleo de esa información para investigar empresas o personas sobre las cuales no existen imputaciones vinculadas al objeto específico de la ley, o

⁵⁵ El artículo 12 de la Ley Nº 25.246 (que fue recientemente modificado por la Ley Nº 26.119), establece que la Unidad de Información Financiera contará con el apoyo de oficiales de enlace designados por los titulares del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Economía y Producción, de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, de la Presidencia de la Nación, del Banco Central de la República Argentina, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de los Registros Públicos de Comercio o similares de las provincias, de la Comisión Nacional de Valores y de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

⁵⁶ En la actualidad, según la información de la página oficial de la UIF, el organismo tiene oficiales de enlace designados en los siguientes organismos: los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Economía, el BCRA, la AFIP, Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la Inspección General de Justicia, los Registros Públicos de Comercio o entes análogos de las Provincias, la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, la Dirección Nacional de Reincidencia, la Prefectura Naval Argentina (PNA), la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional (GN), la Fuerza Aérea Argentina (FAA), la Dirección Nacional de Policía Aeroportuaria y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

⁵⁷ Entre dichos países se encuentran: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Israel, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Venezuela. Asimismo, se está gestionando la formalización de acuerdos de similares características con: Albania, Austria, Bahamas, China, Francia, Federación Rusa, Italia, México, Mónaco, República Checa, República Dominicana, Singapur, Tailandia, Túnez, Ucrania y Uruguay.

⁵⁸ En la actualidad, parte de la doctrina sostiene que la enumeración referida al delito de lavado de activos contenida en la ley es taxativa y por lo tanto, los delitos que escapen a dicha enumeración que produzcan una ganancia que se intente blanquear no podrían ser investigados por la UIF por ese mismo motivo.



como moneda de cambio para obtener determinadas concesiones que no se lograrían sin este importante elemento de presión.

De todos modos, conviene aclarar que la UIF es un organismo que recibe y analiza información financiera. Carece de poderes propios de investigación. No actúa de oficio ni puede recibir denuncias anónimas. Solamente en algunas ocasiones, cuando surgen sospechas fundadas, procura ampliar la información recibida y formula la correspondiente denuncia penal.

Por cierto, la UIF -aunque es uno de los organismos que pueden concentrar más poder en el Estado-, no ha sido un organismo muy eficiente desde su creación: de los diversos expedientes que elevó a la Justicia, varios de ellos incluyeron denuncias de operaciones supuestamente sospechosas, muchas de las cuales fueron justificadas por las personas denunciadas, pero sólo unos pocos tienen alguna posibilidad de dar en el blanco. Hasta el momento, sin embargo, no se dictó condena alguna. Por ello y como se indicara precedentemente, se ha impulsado en forma reciente la modificación de la estructura de la UIF, con el propósito de fortalecerla y hacerla más ágil y eficiente, y también se la ha dotado de mayores potestades a fin de rastrear posibles operaciones de lavado de dinero.

c. El rol de otros organismos públicos

Además de la UIF, son varios los organismos públicos, áreas, agencias, secretarías y ministerios nacionales y provinciales que se encuentran en la República Argentina involucrados y deben dar respuestas a la prevención y represión del lavado de activos y la financiación del terrorismo, entre ellos, el Banco Central de la República Argentina (BCRA)⁵⁹, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), los ministerios de Economía, de Relaciones Exteriores, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y del Interior, las Fuerzas de Seguridad y la Secretaría de Inteligencia (SI), así como también el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Por último, cabe destacar que en el año 2007, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó la denominada "Agenda Nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo", la cual fue elaborada por los representantes de diecisiete organismos

⁵⁹ Las leyes Nº 21.526 y Nº 24.144 asignan al Banco Central de la República Argentina (BCRA) la función de órgano rector del sistema financiero y cambiario argentino y de supervisor de las entidades financieras, con facultades fiscalizadoras y reglamentarias. Y son las circulares del BCRA las que han sentado las bases de la prevención del lavado de dinero en la Argentina y las que siguen formando el cuerpo principal de prevención, más allá de la Ley Nº 25.246. Por otra parte, según la Ley Nº 25.246, el BCRA es uno de los sujetos obligados a informar a la UIF (artículo 20, inciso 15). Esta obligación se lleva a cabo en los términos del artículo 21 de la misma ley, en el que se establece la necesidad de acreditar fehacientemente la identidad de los clientes y archivar la información, informar sobre cualquier hecho u operación sospechosa, y abstenerse de revelar al cliente o terceros las actuaciones que se realicen en cumplimiento de la ley de lavado de dinero. Además, el BCRA ha creado el Comité de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, integrado por Presidencia, Superintendencia y miembros del Directorio del BCRA. El Comité está encargado de centralizar la evaluación y acordar los lineamientos que regulan la actividad del BCRA. Asimismo, ha reconvocado la Comisión Mixta creada por la Ley Nº 24.450, bajo la presidencia del Banco Central, en el marco de la cual se discuten temas de competencia de distintos organismos ejecutivos y legislativos, de manera de proponer soluciones de consenso a los temas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. También se ha diseñado un plan de capacitación de inspectores encargados de la supervisión de operaciones inusuales y sospechosas, para crear un cuerpo de inspectores especializados. Para ello, se llevaron a cabo actividades de entrenamiento con asistencia técnica del Tesoro de los Estados Unidos.



gubernamentales, quienes analizaron, discutieron y consensuaron sus contenidos en un documento que definió veinte objetivos prioritarios en la lucha contra lavado de activos y la financiación del terrorismo que constituyen una estrategia del Estado Nacional en la materia para el período 2007-2009, reafirmando así el compromiso de la República Argentina en la lucha contra estas formas de criminalidad organizada transnacional.

5. Conclusiones

Las consecuencias del lavado de activos -el cual resulta esencial para lograr un funcionamiento efectivo de prácticamente toda forma de delincuencia transnacional y organizada-, dado su constante crecimiento en forma geométrica, son gravísimas porque impactan en el sistema socioeconómico y en la comunidad por igual, afectan profundamente las realidades estratégicas, y además, amenazan la paz y la seguridad de las naciones. Por ello, desde hace tiempo, uno de los temas más preocupantes a nivel mundial son las políticas criminales y la elaboración de medidas efectivas tendientes a lograr la prevención y represión del lavado o blanqueo de activos.

En tal sentido, en los últimos años, tanto a nivel internacional como nacional, se ha avanzado mucho, pero debemos ser conscientes de que existe todavía un largo camino por recorrer, pues así como se ha transnacionalizado el delito, esta lucha contra el lavado de activos -así como la financiación del terrorismo- no es sólo responsabilidad de un país sino de la comunidad internacional en su conjunto, y para ser exitosa exige un adecuado tratamiento y la cooperación entre los Estados, y requiere que se involucren plenamente en ella múltiples actores y sectores, tanto públicos como privados. En suma, la solución cabal del problema exige una acción coordinada, seria y global.

Dado que ningún programa o estrategia contra el lavado de activos tiene un cien por ciento de éxito, y que quienes se dedican al lavado de activos se aprovechan de las diferencias que existen entre los sistemas nacionales de prevención y represión de este delito, y transfieren sus fondos a las jurisdicciones con sistemas jurídicos deficientes, laxos, ineficaces o corruptibles, esta problemática compleja y dinámica precisa entonces una correlativa internacionalización del orden jurídico de los Estados nacionales, mediante un proceso de coordinación de políticas y de adaptación a patrones globales, a través de la progresiva adopción de pautas normativas comunes y exigencias señaladas por el derecho y los organismos internacionales.

Ciertamente, los desafíos que supone la lucha contra el lavado de activos implican no sólo esfuerzos en cuanto a la disponibilidad de personal capacitado y recursos técnicos, sino también un compromiso real y la decisión política para enfrentarlo, ya que la persecución de estas actividades es una tarea necesaria pero también delicada, y debe estar rodeada de garantías, fundamentalmente, porque establecer un sistema integral y eficiente de lucha contra el lavado de activos supone lograr una concienciación efectiva, la participación de todos los organismos existentes con competencia en la materia, y la coordinación de esfuerzos de distintos sectores -que muchas veces tienen intereses encontrados-, en defensa del bien común.

En la República Argentina, la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo son una preocupación prioritaria del Estado Nacional, dado que dichas conductas delictivas constituyen un serio riesgo, tanto para la estabilidad democrática y el



desarrollo de la economía, como así también para la libertad de los ciudadanos. Si bien en los últimos tiempos se ha avanzado de manera considerable, y se han adoptado distintas medidas legislativas y regulatorias para hacer frente a la prevención y represión de estos delitos, existen aún cuestiones y dificultades que no hallaron una adecuada resolución.

Por ello, y más allá de que el país cumpla en las formalidades con la gran mayoría de las exigencias impuestas por los estándares mundiales, y haya afianzado su participación en los principales encuentros y reuniones regionales e internacionales dedicados al tratamiento de estas problemáticas, hay todavía muchas cosas por hacer -fundamentalmente a nivel interno- para luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, ya sea: a) en relación a la existencia de normas y regulaciones claras y objetivas que puedan ser cumplidas; b) en materia de coordinación efectiva entre las áreas y los organismos estatales involucrados en la misma; c) en reforzar los esquemas y mecanismos existentes; d) en que se comparta la información dentro de un marco de confidencialidad y responsabilidad, para así poder combatir de una manera más adecuada y efectiva estos delitos, y e) en respaldar con la estructura, el presupuesto y los recursos humanos y tecnológicos necesarios las acciones que desarrolle la UIF. Esto permitirá, asimismo, mejorar aquellas iniciativas y propuestas de prevención y represión contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo que sean puestas en práctica y las que sean presentadas a nivel regional e internacional en el LAVEX-CICAD-OEA, el MERCOSUR, el GAFISUD, el GAFI, y en otros organismos.