

La legislación en materia de control de drogas y lavado de activos

Vicente Cremanti

Sumario

Introducción. La legislación internacional. Evolución de la normativa. Objetivos de las normas internacionales. Relevancia del conocimiento de las normas internacionales. Primeras iniciativas de control de drogas. Primera norma internacional: la Convención del Opio de 1912. Resoluciones y convenciones de la Sociedad de las Naciones. Protocolo de Lake Success, Nueva York, de 1946. Protocolo de París de 1948. Protocolo de Nueva York de 1953. Primeras convenciones de las Naciones Unidas. Convención de Viena de 1988: el primer instrumento internacional sobre lavado de activos. Resolución de Naciones Unidas de 1990: el PNUFID. Resolución de Naciones Unidas de 1996. Convención de Palermo de 2000. Convención de Mérida de 2003. Acuerdos de la Organización de Estados Americanos: la CICAD de 1986. Convenios europeos. Declaración de Basilea. El Grupo Egmont de 1995. Tratado de Ámsterdam de 1997. Características de la legislación internacional. La aplicación de la legislación internacional: el GAFI. Las «recomendaciones» del GAFI y su carácter. Las recomendaciones más relevantes. Las nuevas recomendaciones y los documentos-guía. Los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas (ROS). La situación de las profesiones no financieras designadas.

INTRODUCCIÓN

El tema central de este trabajo es la legislación vigente en materia de combate al lavado de activos, financiación del terrorismo y armas de destrucción masiva, que nos obliga, en nuestra calidad de profesionales del

derecho, a colaborar con las autoridades encargadas de dirigir esa actividad y nos compromete a aplicar normas de conducta que implican considerable responsabilidad.

En virtud de que esa legislación nacional tiene su fuente principal en normas internacionales que nuestro país ha adoptado por la vía de la ratificación de tratados, convenciones, acuerdos y protocolos, consideraremos, en primer lugar, la legislación internacional y, en segundo lugar, las leyes y los decretos nacionales.

A esos efectos, corresponde precisar el concepto de lavado de activos (LA), que es el proceso de ajustar a la legalidad el producto de negocios delictivos.

El combate a esa actividad delictiva determinó, en varios países y organizaciones internacionales, el comienzo de una política social y económica de carácter regulatorio que implicó la adopción de medidas legislativas, policiales y penales en materia financiera y bancaria, así como la creación de redes de información para compartir el conocimiento y permitir el monitoreo de esas actividades ilícitas.

Esas medidas tuvieron en cuenta la distinción de las tres etapas sucesivas en el proceso de LA:

- fase de colocación o ingreso en el sistema financiero;
- fase de diversificación, orientada a ocultar el origen ilícito de los bienes;
- fase de integración o retorno de los activos al patrimonio del delincuente.

LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Las normas internacionales sobre lavado de activos tienen como antecedente necesario las relativas al control del consumo y comercio de estupefacientes. En efecto, la primera preocupación de los países y de la comunidad internacional estuvo limitada a la defensa de la salud pública, a la que se consagraron las normas adoptadas hasta la penúltima década del siglo XX.

En 1988 se aprobó el primer documento internacional que atendió, además, a las consecuencias económicas y políticas de los usos no terapéuticos de drogas nocivas, derivadas del blanqueo o lavado de activos provenientes del narcotráfico: la Convención de Viena.

En esa convención se hace referencia expresa a los anteriores acuerdos, cuyo bien jurídico protegido era la salud pública, lo que demuestra la vinculación conceptual entre control de estupefacientes y lavado de activos.

Por ello corresponde considerar las normas sobre control de estupefacientes dictadas en la primera mitad del siglo XX.

Si bien existieron normas de carácter nacional relativas al control de drogas en distintos países desde la Edad Media —en el mundo islámico desde el siglo VII, en los países cristianos de Europa desde el siglo XV,

en China desde el siglo XVII—, se considerarán solamente las normas de carácter internacional.

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA

La normativa internacional se inició a comienzos del siglo XX y evolucionó, junto con el derecho internacional público, a partir de acuerdos de algunos países —antes de la existencia de organismos supranacionales— y posteriormente en el seno de la Sociedad de las Naciones, desde los años veinte hasta los cuarenta, y de la Organización de las Naciones Unidas, después de 1945, y también en organizaciones regionales, como el Consejo de Europa, la Comunidad Económica Europea y la Organización de Estados Americanos.

OBJETIVOS DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Los objetivos de las normas internacionales han variado a lo largo del tiempo.

Durante la primera mitad del siglo XX, el objetivo fue el control del comercio de estupefacientes, y el bien jurídico protegido fue la salud pública.

Desde la década de 1960, el objetivo fue el combate al lavado de activos provenientes del tráfico de estupefacientes, y el bien jurídico protegido fue, además de la salud pública, la propia estabilidad de los gobiernos.

A partir de 2001, tras los atentados de Estados Unidos, el objetivo se amplió al combate contra la financiación del terrorismo.

El último objetivo, fijado en 2011, fue el combate a la financiación de armas de destrucción masiva.

RELEVANCIA DEL CONOCIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

El conocimiento de las normas internacionales es relevante por dos razones: en primer lugar, porque son la fuente de las primeras normas nacionales; en segundo lugar, porque existe una evolución paralela de las normas internacionales y de las nacionales.

Del examen de las normas internacionales y de su evolución resultan la progresiva creación de institutos jurídicos, acompasada a la variación de los objetivos y de los bienes jurídicos protegidos; la influencia, en las distintas etapas de esa evolución, de los intereses de las grandes potencias, algunas veces enfrentados al interés común del resto del mundo; y el desarrollo de legislaciones nacionales, forzadas por lo que algunos tratadistas han calificado de «derecho imperial», que coliden con los principios generales que han informado el derecho penal liberal, especialmente en los países de tradición jurídica románico-germánica.

De ahí derivan las resistencias que en muchos países, particularmente los de la región latinoamericana, han levantado las presiones de los países

centrales, encabezados por los anglosajones y secundados por las instituciones internacionales de crédito, tendientes a modificar sus legislaciones internas para adecuarlas a las nuevas circunstancias, y las inspecciones que esas instancias internacionales predicen como indispensables para verificar el grado de adecuación en cada país, presiones e inspecciones que algunas veces pueden considerarse, con razón, como intromisiones indebidas en las soberanías nacionales.

PRIMERAS INICIATIVAS DE CONTROL DE DROGAS

En Europa, a partir del último tercio del siglo XIX, se plantearon iniciativas tendientes a combatir el consumo de opio.

Gran Bretaña era la principal beneficiaria de ese comercio, que había estado en manos de la East India Company hasta 1858 y, a partir de esa fecha, de funcionarios de la Corona. Allí se constituyó, en 1874, la Sociedad Anglo-Oriental para la Supresión del Comercio del Opio, auspiciada por comerciantes cuáqueros, que buscó, por una parte, presionar al gobierno británico para modificar su política de obligar a China a tolerar el contrabando de opio desde la India Británica, y, por otra, a disminuir la producción de opio en la India. La Sociedad se disolvió en 1917, tras conseguir buena parte de sus objetivos.

La campaña antiopio fue secundada por otras instituciones, como la Iglesia Anglicana, prelados católicos como el cardenal Manning y organizaciones laicas británicas.

Por otra parte, el uso terapéutico del opio y sus derivados había sido reglamentado en Gran Bretaña por la Pharmacy Act de 1868.

El Gobierno de Japón aprobó medidas internas contra el consumo en 1846, y en 1897 dictó el Edicto del Opio, aplicable a la isla de Taiwán, de población china, que ocupaba desde 1895; ese edicto establecía un monopolio estatal para el comercio, con el objetivo de llegar a la abolición total del consumo.

En los Estados Unidos, que ocuparon las islas Filipinas en 1898 como consecuencia de su victoria en la guerra contra España, se puso de relieve el problema del consumo del opio en esa región y en 1903 se constituyó el Comité del Opio para las Filipinas, cuya actividad determinó que el Congreso adoptara en 1905 una recomendación sobre la limitación de ese comercio. En las Filipinas existía una importante comunidad china y, además, los Estados Unidos estaban preocupados por la creciente inmigración china en su territorio continental, especialmente en California.

En esas instancias se planteó, particularmente en Gran Bretaña y en Estados Unidos, la conveniencia de elaborar medidas legislativas, en principio nacionales, pero también internacionales, para el combate contra el consumo.

Esas iniciativas encontraron, ciertamente, grandes resistencias de los beneficiarios del comercio del opio, en particular de los sucesivos gobiernos

británicos, que defendían los ingresos provenientes de las exportaciones clandestinas de droga desde la India Británica a China, las cuales habían crecido considerablemente desde su comienzo en el siglo XVIII.

Tan importantes eran esos beneficios que habían motivado el estallido de las llamadas *guerras del opio*, entre 1839 y 1860, entre varias potencias europeas y el Imperio Chino, cuyo Gobierno había prohibido en 1829 el consumo de opio, dado el efecto negativo de este en la población. La derrota de China en estos dos conflictos permitió a los vencedores aumentar sus beneficios, dado el debilitamiento de los gobiernos chinos posteriores, que no pudieron continuar eficazmente con sus medidas prohibicionistas.

Para administrar las enormes ganancias generadas por ese tráfico, que se estimaban en cerca del cuatrocientos por ciento, comerciantes escoceses crearon en 1865, en Hong Kong —entonces colonia británica—, el banco HSBC (Hong Kong and Shanghai Banking Corporation).

Parte de las ganancias procedentes del comercio del opio eran destinadas por comerciantes británicos a la adquisición de bienes de lujo chinos, como porcelana, seda, té y objetos esmaltados.

Durante el siglo XIX los gobernantes británicos habían rechazado todas las iniciativas de los promotores de las campañas antiopio, a tal punto que en 1839, ante el envío de una carta del Gobierno chino a la reina Victoria en la que pedía la prohibición del cultivo en sus dominios, la Cámara de los Comunes aseguró: «Resulta inoportuno abandonar una fuente de ingresos tan importante como el monopolio de la East India en materia de opio».

En 1906 cambió el partido de gobierno británico y las nuevas autoridades se mostraron inclinadas a aceptar las iniciativas de combate al comercio del opio, influidas por el hecho de que este producto ya no era tan importante en el comercio con China.

En el mismo año 1906, un edicto del emperador de China prohibió nuevamente el cultivo y el consumo de opio, tanto del importado de la India Británica como del producido en la misma China, en la que el cultivo había crecido mucho en las últimas décadas del siglo XIX, y al año siguiente se firmó un tratado anglo-chino para eliminar el comercio en un plazo de diez años.

En 1907 se constituyó un Comité para el Opio en los territorios de Malaya bajo control británico, por iniciativa de la comunidad china local, y en 1909 se adoptaron medidas de control de la producción.

PRIMERA NORMA INTERNACIONAL: LA CONVENCION DEL OPIO DE 1912

Las ramificaciones internacionales del problema del opio en China y en otras regiones de Asia —ya que el opio chino era introducido también en la Birmania británica y en la Indochina francesa— motivaron al Gobierno de los Estados Unidos a propiciar la celebración de una conferencia en Shanghái denominada Comisión Internacional del Opio —«para ayudar

a China en su batalla contra el opio», según sus patrocinadores—, que se reunió del 5 al 26 de febrero de 1909.

Como consecuencia de las recomendaciones de esa conferencia, tres años después fue aprobada la primera norma internacional en materia de control de drogas —antes de la existencia de organizaciones supranacionales como la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas—, que se denominó Convención Internacional del Opio. Fue suscripta en La Haya el 23 de enero de 1912 por doce países: Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Portugal, Rusia, China, Japón, Persia y Siam.

La Convención preveía el control de la fabricación, importación, venta, distribución y exportación de opio, morfina, cocaína y sus derivados.

No todos los países firmantes ratificaron la Convención, y el estallido de la Primera Guerra Mundial dificultó su aplicación.

Validez mundial de la Convención del Opio

La Convención del Opio adquirió validez mundial en virtud de su ratificación por el artículo 295 del Tratado de Versalles, del 28 de junio de 1919. Esa ratificación fue incluida asimismo en los otros tratados celebrados con otros países beligerantes de la Primera Guerra Mundial: el de St. Germain-en-Laye con Austria (art. 247), el de Trianon con Hungría (art. 230), el de Neuilly con Bulgaria (art. 174) y el de Sèvres con el Imperio Otomano (art. 280); también fue incluida en el Tratado de Lausana de 1923 con Turquía (art. 100), que sustituyó al de Sèvres.

Uruguay, por su calidad de firmante del Tratado de Versalles, quedó incluido entre los obligados por la Convención del Opio.

RESOLUCIONES Y CONVENCIONES DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

La Sociedad de las Naciones, creada en 1919 por el Tratado de Versalles e integrada por la gran mayoría de los Estados independientes de la época, dictó resoluciones y propició la celebración de acuerdos sobre distintas cuestiones de interés internacional, entre ellas el control de drogas.

Comité Consultivo sobre el Opio, de 1920

El 15 de diciembre de 1920 se creó el Comité Consultivo sobre el Opio, con la finalidad de controlar la aplicación de la Convención de 1912, y se encargó el asesoramiento en materia sanitaria al Comité de Salud de la Sociedad de las Naciones, organismo precursor de la actual Organización Mundial de la Salud.

Convención de Ginebra de 1925

La Convención de 1912 fue revisada en Ginebra el 19 de febrero de 1925, en el marco de la Sociedad de las Naciones, en virtud de que, según su

preámbulo, «el contrabando y el abuso de esas sustancias continúan aún en grande escala y no pueden ser suprimidos sino reduciendo de manera más eficaz la producción y la fabricación y ejerciendo sobre el comercio internacional un control y una vigilancia más estrechos».

De las deliberaciones de esta convención resultan dos posiciones que se reiterarían a lo largo de la historia del combate contra el abuso de las drogas: por una parte los idealistas, que proponían la prohibición total, con la sola exclusión del uso con fines medicinales, y por otra los realistas, que proponían sistemas de control de producción y distribución por monopolios de los Estados; esta última posición fue la que predominó.

En el texto de la nueva convención se estableció el monopolio de los gobiernos en materia de drogas y se creó el primer organismo internacional de control de drogas: el Comité Central Permanente del Opio. Se incluyeron definiciones técnicas de las sustancias controladas, entre ellas el cannabis; se reguló su uso con fines médicos y científicos, y se estableció la obligación de presentar periódicamente estadísticas de producción, existencia, importación y consumo de las sustancias. Asimismo, se propició la adopción de medidas legislativas nacionales por los Estados firmantes, y se adoptó el modelo británico de autorizaciones para la importación y exportación como principal mecanismo de fiscalización del comercio internacional de estupefacientes, mecanismo que sigue vigente en la actualidad.

La Convención de 1925, que fue la primera surgida de una organización internacional, fue firmada por miembros y no miembros de la Sociedad de las Naciones, incluido Uruguay.

Convención de Ginebra de 1931

El 13 de julio de 1931 se celebró en Ginebra la Convención para Limitar la Elaboración y Regular la Distribución de Estupefacientes, complementaria de las convenciones de 1912 y 1925, en la que se estableció una lista detallada de drogas a controlar y se introdujo un sistema de estimaciones obligatorias a efectos de limitar la elaboración mundial de drogas a las cantidades requeridas para fines médicos y científicos.

Acuerdo de Bangkok, de 1931

El 27 de noviembre de 1931, Gran Bretaña, Francia, India, Japón, Países Bajos, Portugal y Siam firmaron en Bangkok un Acuerdo sobre la Supresión del Hábito de Fumar Opio en la región del Extremo Oriente. El Acuerdo, complementario de las normas de Ginebra de 1925, reguló la venta de opio bajo control de los gobiernos y estableció la prohibición de fumar para menores de edad.

Las convenciones referidas obtuvieron logros importantes, al extremo de que el Comité Central Permanente estimó que en 1935 la elaboración de varias drogas se había reducido al nivel de la demanda legítima.

Convención de Ginebra de 1936

El 26 de junio de 1936 se celebró en Ginebra la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas, que abordó los problemas derivados de la divergencia de las normas penales internas de los Estados que favorecían la continuidad del tráfico ilícito de drogas.

Esta convención tipificó como delitos internacionales las infracciones de los tratados relativos a las drogas; enumeró como tales la fabricación, transformación, extracción, preparación, posesión, oferta, distribución, compraventa, cesión a cualquier título, corretaje, envío, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de los estupefacientes comprendidos en los tratados referidos; previó la aplicación de penas de privación de libertad y la extradición de los delincuentes, y la creación en cada Estado de una oficina encargada de vigilar y coordinar las operaciones necesarias para evitar la comisión de los delitos.

Por razones vinculadas a la situación internacional de fines de la década del treinta, que implicó el debilitamiento de la Sociedad de las Naciones —a la que no pertenecían, además, países importantes como Estados Unidos y Alemania, y de la que se retiraron otros como Japón, Italia y la Unión Soviética—, la Convención de 1936 no entró en vigencia hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

PROTOCOLO DE LAKE SUCCESS, NUEVA YORK, DE 1946

Terminada la guerra, varios países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, creada en 1945, firmaron en Nueva York el 11 de diciembre de 1946 un Protocolo de Enmienda de los Acuerdos y Convenciones sobre Estupefacientes de 1912, 1925, 1931 y 1936, que transfirió a la ONU las tareas de control del comercio de drogas que habían sido encomendadas a la Sociedad de las Naciones.

PROTOCOLO DE PARÍS, DE 1948

La aparición de las drogas sintéticas a fines de los años treinta, no prevista por las convenciones de 1925 y 1931, llevó a que la Organización Mundial de la Salud propiciara la elaboración del Protocolo sobre Fiscalización Internacional de Drogas Sintéticas, firmado en París el 19 de noviembre de 1948, que regula el uso de todos los productos analgésicos no utilizados con fines médicos o científicos, capaces de producir toxicomanía, lo que sería determinado por la OMS.

PROTOCOLO DE NUEVA YORK, DE 1953

El 23 de junio de 1953 se firmó en Nueva York el Protocolo para Limitar y Reglamentar el Cultivo de la Adormidera y la Producción, el Comercio Internacional y al Por Mayor y el Uso del Opio, que limitó la producción

a la cantidad necesaria para uso terapéutico y facultó al Comité Central del Opio a decretar el embargo de todo cargamento de drogas nocivas destinado a cualquier país, fuera o no miembro del Protocolo, norma que fue considerada incompatible con el derecho internacional, lo que motivó su rechazo por varios Estados.

PRIMERAS CONVENCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

La Convención del Opio, las convenciones y los acuerdos de la Sociedad de las Naciones y los protocolos de 1946 y 1953 fueron sustituidos por dos normas adoptadas por las Naciones Unidas: la Convención Única de Estupefacientes (CUE) y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (CSP).

Convención Única de Nueva York, de 1961

La Convención Única de Estupefacientes (CUE), firmada en Nueva York el 30 de marzo de 1961, justifica su calificativo de *única* porque reemplazó a todas las anteriores y fusionó los antiguos organismos de control en el Órgano Internacional de Control de Estupefacientes (OICE-INCB), dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su artículo 44 deroga expresamente las nueve convenciones, acuerdos y protocolos firmados anteriormente relativos a esa materia.

Participaron en las deliberaciones de la CUE, además de los delegados de los países, representantes de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional de Policía Criminal.

La CUE sometió a control internacional una serie de más de ciento veinte estupefacientes, clasificados en cuatro cuadros, en razón del riesgo de toxicomanía que presentaba cada uno de ellos.

La cuestión del control de los Estados sobre los estupefacientes de cada uno de los cuadros fue resuelta de forma transaccional entre los partidarios de la prohibición total, llamados *idealistas*, y los *realistas*, que defendían un sistema de control que excluyera la prohibición total. Como consecuencia de la transacción, la prohibición absoluta que resultaba de los anteproyectos de la Convención fue dejada de lado por exigencias de los países que alegaron razones del progreso de la investigación farmacéutica.

Las normas relativas a las obligaciones asumidas por los Estados mantuvieron los criterios de la Convención de 1925 y el Protocolo de 1953; se estableció la obligación de prestarse asistencia mutua entre los Estados, atenuada por su condicionamiento a la «conformidad con sus respectivos regímenes constitucionales, jurídicos y administrativos». En materia de posible extradición de los delincuentes, se atenuó el criterio de la Convención de 1936, al condicionarla a lo pactado en acuerdos bilaterales o multilaterales.

El órgano de control que sustituyó a los establecidos en las convenciones anteriores se denominó Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Algunas disposiciones de la CUE fueron reformadas por el Protocolo de Modificación adoptado en Ginebra el 25 de marzo de 1972. Ese protocolo no introdujo cambios sustanciales; se limitó a perfeccionar referencias técnicas a algunas drogas, a aumentar el número de integrantes de la Junta de Fiscalización, en virtud del aumento de los países miembros de la ONU derivado de los procesos de descolonización que tuvieron lugar en la década transcurrida desde 1961, y a armonizar las normas de la CUE con algunas disposiciones del recientemente firmado CSP, que se refiere a continuación.

Convenio de Viena de 1972

El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (CSP), firmado en Viena el 11 de enero de 1971, fue motivado por el aumento del consumo en los países desarrollados de nuevas drogas que no estaban comprendidas en la CUE de 1961.

En la década de los sesenta, algunos países occidentales, como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, habían incorporado a su legislación interna normas que contemplaban la nueva situación. Esos ejemplos mostraron la conveniencia de actualizar la legislación internacional, lo que se concretó con la firma del CSP.

Este convenio extendió el control internacional a todas las sustancias que pueden alterar la mente humana.

El objetivo de estas dos normas, la CUE y el CSP, siguió siendo el control de los estupefacientes y la protección de la salud pública, y ninguna de ellas abordó la cuestión del lavado de activos provenientes del narcotráfico, que se plantearía casi dos décadas después, en la Convención de Viena.

CONVENCIÓN DE VIENA DE 1988: EL PRIMER INSTRUMENTO INTERNACIONAL SOBRE LAVADO DE ACTIVOS

A mediados de la década de los ochenta, los gobiernos de los países desarrollados empezaron a manifestar su preocupación por el aumento del consumo y el tráfico de estupefacientes, que no habían sido frenados por la aplicación de las convenciones vigentes, y por las derivaciones de esa situación en el plano social, económico y político.

Para responder a esa preocupación, en 1984 la Asamblea General de la ONU pidió a la Comisión de Estupefacientes, a través del Consejo Económico y Social, la elaboración de un proyecto de convención que contemplara la situación creada. En 1986 la Comisión adoptó una resolución que contemplaba todas las fases del narcotráfico, desde la producción y manufactura de drogas hasta su comercio ilícito y el lavado del dinero procedente del tráfico.

Como consecuencia de ese proceso, y con el impulso principal del Gobierno de los Estados Unidos, el 20 de diciembre de 1988 se adoptó en Viena la

Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de la que surgió por primera vez la obligación de los Gobiernos de dictar normas internas de carácter represivo contra el entonces llamado *blanqueo de capitales*, inicialmente provenientes del narcotráfico.

En su preámbulo, la Convención, además de señalar su objetivo de protección de la salud pública, se refiere a «los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados». Sostiene que dicho tráfico, al que califica de «actividad delictiva internacional», genera considerables rendimientos financieros que «permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles».

Esa Convención, que se refiere a 23 sustancias distintas, busca la aplicación de normas punitivas homogéneas en materia de decomiso de bienes, la restricción del secreto bancario y la colaboración judicial internacional, fundada en considerar la producción, la demanda y el tráfico de drogas como una actividad delictiva organizada que afecta la soberanía, la economía y la seguridad de los Estados, y que no puede enfrentarse con el solo control individual de los distintos países, tanto de las regiones centrales como de las periféricas.

Con relación a las penas a aplicar a los delincuentes, la Convención recomienda «sanciones proporcionadas a la gravedad de los delitos» y el establecimiento de plazos prolongados de prescripción.

Aunque muchas de las disposiciones no tienen carácter claramente obligatorio y permiten a los Estados cierto grado de discrecionalidad, los comentaristas de la Convención señalan que su adopción dio origen a una legislación penal de enorme trascendencia, con sanciones privativas de libertad e inversión de la carga de la prueba, a tal punto que algunos países formularon reservas fundadas en sus normas legales internas ante esa radical modificación de su sistema procesal penal.

En efecto, de la Convención resulta una tipificación de delitos de difícil armonización con las legislaciones nacionales, dado el carácter novedoso de las actividades relacionadas con el narcotráfico.

También han despertado resistencias las normas relativas a la extradición de ciudadanos nacionales, la entrega vigilada, el decomiso, la reserva bancaria, la incautación de documentos y la difícil cuestión de los «bienes mezclados», o sea, cuando el producto del tráfico ilícito está mezclado con activos provenientes de fuentes lícitas, lo que aumenta la dificultad probatoria.

Asimismo ha sido objeto de discusión la referencia a quien «ayude a cualquier persona que participe en la comisión de delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones», acerca de su aplicación a la actuación de los profesionales jurídicos que asesoren a presuntos delincuentes.

Algunos comentaristas de la Convención han llegado a sostener que, en una interpretación posible de su alcance, estarían comprendidas entre las conductas punibles la aceptación del pago, por un presunto delincuente, de la mercadería vendida por un tendero o de los honorarios de un dentista, y han criticado las referencias demasiado indeterminadas a conductas que implicarían «agravaciones relativas a la criminalidad organizada», formuladas con «detestable técnica jurídica», derivada, según los comentaristas, de la inadecuada aplicación de los sistemas normativos anglosajones.

Los posibles excesos a que daría lugar el texto de la Convención motivaron a sus autores a moderar su alcance, condicionándolo a los principios constitucionales y legales de los Estados, ya que sería contraproducente gravarlos con un deber ilimitado de trasposición de conductas delictivas, lo que fue recogido en el artículo tercero de la Convención.

Más allá de las críticas referidas, los comentaristas señalan que la Convención de Viena constituye el mayor elemento de propulsión de las posteriores iniciativas emprendidas por los Estados, en cuyas legislaciones internas se revela la influencia de las normas de la Convención, así como en las recomendaciones que adoptaron los organismos internacionales de control, como el Grupo de Acción Financiera Internacional desde 1989, la Convención del Consejo de Europa de 1990 y la Directiva de la Comunidad Europea de 1991.

RESOLUCIÓN DE NACIONES UNIDAS DE 1990: EL PNUFID

El 21 de diciembre de 1990, la Asamblea General de la ONU resolvió establecer el Programa para la Fiscalización de Drogas (PNUFID), para integrar en él las estructuras y funciones de las anteriores dependencias de la ONU en esa materia. La agencia encargada del Programa se denomina Oficina Contra la Droga y el Crimen (ONUCDC), tiene su sede en Viena y entre sus finalidades se incluye «el fortalecimiento de la acción internacional contra la producción de drogas, su tráfico y los delitos relacionados con ella».

La actividad de esta agencia ha sido criticada por poner énfasis en las políticas represivas y subordinar temas como la salud, la educación y el desarrollo económico, que deberían considerarse esenciales en la lucha contra el uso indebido de drogas, por lo que las políticas de la ONUCDC han provocado conflictos con otras agencias de la ONU, como la OMS y el Programa para el Desarrollo.

RESOLUCIÓN DE NACIONES UNIDAS DE 1996

En 1996 la Comisión de Estupefacientes, organismo dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, instó a sus Estados miembros a que tomaran medidas para el control y la prevención del LA, con inclusión de programas de cooperación con la Organización Mundial de Aduanas e Interpol.

Con relación a la magnitud del problema en el ámbito económico, corresponde señalar que, según estudios realizados durante esa década de los noventa, el lavado de activos equivalía al dos por ciento del producto bruto mundial. Según estimaciones posteriores del Fondo Monetario Internacional, ese monto podría ascender a cerca del cinco por ciento del producto bruto mundial.

Los estudiosos de esas estimaciones expresaron también que con la globalización de la economía —que aumentó con el desarrollo de los mercados, la desregulación de los sistemas financieros y la reducción de los controles de las fronteras— fueron beneficiadas las organizaciones criminales dedicadas al lavado de activos, las cuales pudieron inyectar rápida y discretamente en los mercados mundiales el dinero proveniente de actividades ilícitas, y que, como consecuencia del desarrollo de técnicas más modernas de lavado, se incrementó asimismo la demanda de servicios de profesionales, como notarios, abogados y contadores, capaces de elaborar estructuras complejas para aprovechar las falencias en materia de regulación y control y las diferencias entre las legislaciones nacionales con relación al delito de lavado, que es eminentemente transnacional.

CONVENCIÓN DE PALERMO DE 2000

El 15 de noviembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta, conocida también como Convención de Palermo, amplió el concepto de delitos financieros e incluyó todos los hechos que se lleven a cabo para la producción de droga, su comercialización, las utilidades provenientes de delitos graves y los actos de corrupción que afecten el orden económico de los países. Asimismo previó la consideración de las personas jurídicas como sujetos pasivos de sanciones civiles, administrativas y penales y, con la finalidad de combatir una de las mayores ventajas de los delincuentes transnacionales, que es la incoherencia de las legislaciones penales nacionales, estableció la posibilidad de desconocer las fronteras nacionales para facilitar la investigación de delitos cometidos en otro país.

Fue complementada el 31 de mayo de 2001 con el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego y Municiones, que tipifica delitos a los que se aplicarán las normas de la Convención, pero que no están relacionados directamente con el lavado de activos.

CONVENCIÓN DE MÉRIDA DE 2003

El 11 de diciembre de 2003 se adoptó en Mérida, México, la Convención contra la Corrupción, fundada en la convicción de que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno, y que para evitar los efectos nocivos de la corrupción es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el diseño y la implementación de estrategias en la materia.

El artículo 14 establece varias medidas para prevenir el blanqueo de dinero, acordes con las normas de la Convención de Palermo. La Convención de Mérida procura «el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, así como para repatriarlos», y se refiere al lavado de activos como delito autónomo, pero en el que pueden subyacer un gran número de otros delitos que justifiquen la adopción de medidas de carácter transnacional.

ACUERDOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: LA CICAD DE 1986

En noviembre de 1986 se creó un organismo técnico dependiente de la OEA, denominado Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), para enfrentar la denominada *epidemia de cocaína* de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, la explosión del uso del *crack*, el surgimiento de cárteles de tráfico y las crecientes recriminaciones entre el norte y el sur del continente acerca de quién era responsable del problema.

La actividad de la Comisión prevé cinco acciones principales relativas a los activos originados en el tráfico ilícito de drogas: su identificación, rastreo, aprehensión, decomiso y confiscación. Para ello se dispuso el funcionamiento de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que formula recomendaciones periódicas a los Estados miembros (que son todos los que integran la OEA).

En 1992 una comisión de la CICAD suscribió un acuerdo de trece países que aprobaron el *Reglamento para delitos de lavados relacionados con el tráfico ilícito y sus conexos*. Las normas de este reglamento son más drásticas que la Convención de Viena, ya que, mientras esta última utiliza la expresión «a sabiendas» con relación al previo conocimiento de la procedencia delictiva por los obligados a los reportes, el reglamento de la CICAD incluye conductas negligentes y usa las expresiones «debiendo saber» o «con ignorancia intencional» respecto al origen de los activos ilícitos.

En 1999 la CICAD instrumentó una Sección Antilavado de Activos que imparte cursos para banqueros, jueces, fiscales, miembros de unidades de inteligencia financiera y obligados a reportar operaciones sospechosas.

El Reglamento de la CICAD comprende expresamente, en su artículo 22, «la prestación de toda clase de servicios profesionales, incluyendo los notariales y contables».

CONVENIOS EUROPEOS

Recomendaciones de 1980

En 1980 los ministros de la Comunidad Europea emitieron recomendaciones sobre transferencia y encubrimiento de capitales de origen criminal

y colaboración internacional en el almacenamiento, el intercambio y la comparación de información entre los países europeos.

Convenio de Estrasburgo de 1990

El 8 de noviembre de 1990, el Consejo de Europa celebró en Estrasburgo el Convenio sobre Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Confiscación del Producto de los Delitos. A diferencia de la Convención de Viena, este extendió el concepto de *lavado de activos* a los bienes que provengan no solo del narcotráfico, sino de otros delitos graves, aun los cometidos en otros países.

El Convenio prevé la conducta imprudente de quienes «deberían haber presumido que la propiedad era producto de un delito». Esta norma ha sido criticada por ser, según algunos comentaristas, un ejemplo de la velocidad de los cambios de la política criminal, que puede constituir un peligro para el Estado de derecho.

Asimismo, estableció en forma exhaustiva las medidas relativas a la obligación de cooperación internacional en las investigaciones y los procedimientos de confiscación de activos y previó la intervención de Interpol en esos procedimientos.

El Convenio no contiene el adjetivo *européo*, lo que revela la intención de sus otorgantes de darle una dimensión internacional más amplia, dada la presencia en su elaboración de representantes de Estados extraeuropeos, como Estados Unidos, Canadá y Australia.

La importancia del Convenio de Estrasburgo ha sido comparada con la de la Convención de Viena. Algunos comentaristas consideran que el Convenio se halla formulado con mayor precisión, establece un estándar mínimo obligatorio para los Estados más concreto, y sus consecuencias podrán ser más amplias.

DIRECTIVA DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE 1991

El 10 de junio de 1991 la Comunidad Europea aprobó la directiva 91/308/CEE, relativa a la *Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales*. Se la calificó de «experimento de armonización regional» de las legislaciones nacionales, que se propondría impulsar el desarrollo de una estrategia global preventivo-represiva contra el blanqueo en el conjunto de la comunidad internacional, ya que se consideró que los mecanismos regionales se convertirían en «el gozne entre macropolítica y cada legislación».

Los autores de la directiva partieron de la convicción de que «la libertad de circulación de capitales, el mercado único y el espacio económico europeo harían de la Comunidad un campo abonado para el blanqueo», como podría suceder en otras regiones en proceso de integración, como la América del Sur.

Esta directiva apunta directamente a los bancos, «que ya no son el mero medio neutral que sirve a justos e injustos» y deberían convertirse en aliados de la Administración.

Una de las cuestiones más discutidas en la elaboración de la directiva fue la relativa al castigo del «blanqueo imprudente», ya que se señaló que «*ex post* una transacción financiera dudosa podría ser considerada fácilmente como extraña, pero en el momento de su ejecución (*ex ante*) podría haber sido estimada no sospechosa».¹⁰⁸

A diferencia de la Convención de Viena, y emulando al Convenio de Estrasburgo, la directiva establece que el delito precedente puede haberse cometido «en cualquier parte del mundo», dada la irrelevancia del lugar en el que se ejecutó el hecho antecedente. De esta manera se atribuyó a los Estados una competencia conforme con el principio de protección universal y se dotó a la definición de blanqueo de un alcance extraterritorial.

La directiva prohíbe efectuar operaciones sospechosas antes de haberlas comunicado a las autoridades, y obliga a esperar instrucciones de estas si fuera necesario, pero permite a las instituciones financieras enviar la información inmediatamente después de haber realizado la operación, en caso de imposibilidad de abstención —en aplicación del principio *ad impossibilia nemo tenetur*— o cuando la no ejecución podría impedir la persecución de los beneficiarios; esta última excepción fue criticada porque abriría la puerta a que las entidades financieras se convirtieran en agentes encubiertos. Asimismo, establece un deber de reserva que prohíbe advertir a los clientes que se ha comunicado una operación sospechosa y encomienda a los Estados la extensión de estas normas, en principio relativas a las entidades financieras y a las profesiones idóneas para el blanqueo, como notarios, abogados y agentes inmobiliarios.

De hecho, la directiva modificó rápidamente la legislación de los países de la Comunidad, tanto en el ámbito preventivo como en el represivo. En el informe elevado en julio de 1998 por la comisión encargada del seguimiento del proceso se estableció: «[...] la aplicación de la Directiva es muy satisfactoria, ya que todos los Estados miembros la han traspuesto al Derecho nacional».¹⁰⁹

DECLARACIÓN DE BASILEA, DE 1988

El G10, que se originó en el llamado Comité de Basilea en 1975, promovió en diciembre de 1988 la declaración de principios denominada *Comité de reglas y prácticas de control de operaciones bancarias - Declaración de Basilea*,

108 ABEL SOUTO, M., «Normativa internacional sobre el blanqueo de dinero y su recepción en el ordenamiento penal español», tesis de doctorado, Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Derecho, 2001, p. 241.

109 Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:124016>.

cuyo objeto es la utilización del sistema bancario para el blanqueo de fondos, fundada en la afirmación de que «esta clase de maniobras puede afectar la confianza del público en los bancos y, por consiguiente la estabilidad de estos puede verse perjudicada por una publicidad desfavorable como consecuencia de la asociación involuntaria de los bancos con el lavado».¹¹⁰

En esa declaración se utilizó por primera vez el concepto de *operaciones sospechosas*: «Los bancos no deben prestar sus servicios o ayuda activa para operaciones en las cuales tengan fundadas sospechas de estar relacionadas con actividades de blanqueamiento de dinero».¹¹¹

EL GRUPO EGMONT, DE 1995

En 1995 un conjunto de representantes de unidades de inteligencia financiera (UIF) de 24 países se reunieron en el palacio Egmont de Bruselas y decidieron conformar un grupo de trabajo oficioso para facilitar la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de activos.

El grupo fue creciendo, a medida que los estándares internacionales exigían a los Estados la creación de UIF, hasta contar con más de 140 miembros en la actualidad.

A partir de mayo de 2007, el Grupo Egmont se convirtió en un organismo reconocido internacionalmente, con una secretaría permanente con sede en Toronto, Canadá, y un presupuesto financiado por las contribuciones de las UIF de los países miembros.

Para ser miembros del Grupo, las UIF deben cumplir el requisito de estar legalmente habilitadas para recibir ROS.

El Grupo está regido por los principios de reciprocidad, confidencialidad y limitación del uso de la información intercambiada para los fines previstos.

Sus objetivos son: 1) expandir y sistematizar la cooperación internacional en el intercambio de información de inteligencia financiera; 2) compartir conocimientos y experiencia técnica; 3) ofrecer capacitación para incrementar la eficiencia de las UIF, y 4) incrementar el uso de la tecnología.

En el Grupo funcionan cinco equipos de trabajo: 1) Trabajo Jurídico (Legal Working Group - LWG), responsable de verificar las características y la operatividad de las UIF que se incorporan; 2) Trabajo de Formación y Comunicación (Training Working Group - TWG), encargado de actividades de capacitación, publicaciones y supervisión del funcionamiento de la Red Segura para intercambio de información (Egmont Secure Web - ESW); 3) Trabajo de Extensión (Outreach Working Group - OWG), encargado de crear una red mundial de UIF que cumplan con los requisitos del Grupo; 4) Trabajo Operacional (Operational Working Group - OpWG), encarga-

110 Disponible en <http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/legislacion/pdfestatal/i47.pdf>.

111 *Ibidem*.

do de desarrollar tipologías estratégicas de largo plazo, y 5) Trabajo de Tecnologías de la Información (IT Working Group - ITWG), encargado de asesorar en el desarrollo de nuevas aplicaciones de *software* que faciliten el trabajo analítico.

La UIF de Uruguay se incorporó al grupo en julio de 2010.

TRATADO DE ÁMSTERDAM DE 1997

El 2 de octubre de 1997, los países miembros de la Comunidad Europea celebraron en Ámsterdam un tratado cuyo artículo 152 estableció: «La Comunidad complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas».¹¹²

CARACTERÍSTICAS DE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Las normas vigentes en los diversos países, que se han dictado en cumplimiento de los acuerdos internacionales, han merecido críticas por parte de las entidades que deben aplicarlas, incluidas las organizaciones que agrupan a profesionales universitarios, en virtud de dos aspectos que las caracterizan.

El primero es el subjetivismo que resulta de las expresiones «operación sospechosa» y «operación inusual».

El segundo, muy vinculado con el anterior, es la imprecisión que resulta de otras dos expresiones: «operación de complejidad injustificada» y «operación carente de justificación económica».

LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL. EL GAFI

El Grupo de Acción Financiera Internacional - Financial Action Task Force (GAFI-FATF) es una organización intergubernamental creada en París en 1989 por el Grupo de los Siete.

En nuestra región, la vinculación del GAFI con los gobiernos se hace a través de su organismo regional, llamado GAFISUD, integrado por diez países de América Latina, incluido Uruguay.

Existen asimismo organismos regionales similares, como Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest, Grupo de Acción Financiera de Medio Oriente y África del Norte (GAFIMOAN-MENAFATF), Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism (EAG), Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), del Consejo de Europa, y Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC-CFATF).

112 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 152.

LAS «RECOMENDACIONES» DEL GAFI Y SU CARÁCTER

En 1990 el GAFI emitió 40 recomendaciones dirigidas a los gobiernos nacionales a efectos de la adopción de normas legislativas, administrativas, policiales y aduaneras, con la finalidad de cumplir las obligaciones resultantes de los convenios internacionales en materia de lavado.

Estas recomendaciones no son, en teoría, vinculantes para los Estados miembros de la organización, pero se han celebrado acuerdos entre el GAFI y las instituciones crediticias internacionales —Banco Mundial, FMI y BID— por los cuales estas tendrán en cuenta el grado de cumplimiento de las recomendaciones por los solicitantes de préstamos, a efectos de su concesión.

Estas circunstancias han incidido en la sanción de leyes acerca del lavado de activos en muchos países, entre ellos los integrantes del GAFISUD.

Las recomendaciones incluyen la determinación de las instituciones y personas obligadas a informar a las unidades de inteligencia financiera (UIF) de cada país (en el Uruguay, la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central) acerca de las operaciones económicas que puedan calificarse como inusuales o sospechosas, o sea, transacciones que según los usos y costumbres de la respectiva actividad resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada, así como también las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud.

Las recomendaciones tienen las siguientes finalidades:

- Identificar los riesgos.
- Luchar contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas.
- Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados.
- Establecer poderes y responsabilidades, autoridades investigativas, de orden público y de supervisión.
- Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficiarios finales, personas y estructuras jurídicas.
- Facilitar la cooperación internacional.

LAS RECOMENDACIONES MÁS RELEVANTES

Entre las 40 recomendaciones que se formulan a los gobiernos, tienen especial relevancia las siguientes:

- Ratificar la Convención de Viena.
- Reglamentar el secreto bancario para que no obste a las investigaciones de LA.
- Ampliar el listado de delitos graves subyacentes al LA.
- Incluir medidas de decomiso de bienes.

- Procurar la identificación del cliente y el conocimiento de su entorno.
- Requerir a los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables el reporte de operaciones sospechosas.

LAS NUEVAS RECOMENDACIONES Y LOS DOCUMENTOS-GUÍA

En octubre de 2001, luego de los atentados contra Estados Unidos, el GAFI aprobó nuevas recomendaciones, denominadas *Estándares internacionales sobre lavado de activos, combate a la financiación del terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva*.

El contenido de las nuevas recomendaciones atiende a las siguientes medidas:

- La sanción del lavado de activos procedentes de delitos fiscales.
- La represión del contrabando de activos y el refuerzo del poder de las aduanas.
- El reforzamiento de la transparencia, con relación a las sociedades anónimas con acciones al portador, los fideicomisos y las transferencias electrónicas.
- La creación de una autoridad coordinadora en cada país, para superar los problemas derivados de los «laberintos de instituciones».
- El decomiso de activos sin sentencia de la justicia penal.
- El aumento de la colaboración internacional, con otros países y con los organismos internacionales aduaneros y policiales.
- La asignación de recursos suficientes por los gobiernos nacionales a los organismos de control.

Además de las recomendaciones, el GAFI emitió documentos-guía sobre las cuestiones siguientes:

- *Mejores prácticas para instituciones financieras y otras personas*, junio de 1998.
- *Enfrentamiento del uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro*, octubre de 2002.
- *Implementación de las disposiciones para enfrentar la proliferación de armas de destrucción masiva*, junio de 2007.
- *Guía sobre el Enfoque Basado en Riesgo* (incluye a los profesionales jurídicos), octubre de 2009.
- *Implementación de los estándares en países con baja capacidad*, febrero de 2008.
- *Mejores prácticas acerca del lavado de activos a través del comercio*, junio de 2008.
- *Congelamiento de activos terroristas*, junio de 2009.
- *Decomiso de activos*, febrero de 2010.
- *Transportación ilícita transfronteriza de efectivo e instrumentos negociables al portador*, febrero de 2010.

- *Implicaciones políticas en el antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo*, octubre de 2010.

LOS SUJETOS OBLIGADOS A REPORTAR OPERACIONES SOSPECHOSAS (ROS)

Las recomendaciones del GAFI y, consecuentemente, muchas legislaciones nacionales incluyen como sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas a los siguientes:

- instituciones financieras;
- comerciantes de antigüedades, joyas, metales preciosos y objetos de arte;
- casinos (de los que no existe una definición pacíficamente aceptada que comprenda las numerosas formas de juegos de azar que pueden prestarse al lavado de activos);
- profesionales no financieros: abogados, notarios y contadores;
- inmobiliarias;
- rematadores;
- proveedores de servicios societarios y fiduciarios.

Algunas legislaciones nacionales incluyen otros obligados: comerciantes de filatelia y numismática, promotores de construcción, comerciantes de bienes de lujo, usuarios y administradores de zonas francas, hipódromos, compraventa de buques y aeronaves, agencias de viajes, hoteles, fabricantes y comerciantes de materiales explosivos, comerciantes de insumos químicos para la elaboración de drogas, comerciantes de armas.

También existen iniciativas de ampliar la lista para incluir, por ejemplo, operaciones ganaderas y agropecuarias, transferencia de atletas y actividades artísticas.

La inclusión de sujetos obligados a ROS es una de las que han planteado más problemas en el GAFI y en sus similares regionales.

LA SITUACIÓN DE LAS PROFESIONES NO FINANCIERAS DESIGNADAS

Esta denominación comprende, según las distintas legislaciones nacionales, a abogados, notarios y contadores.

Las funciones de los abogados son, ciertamente, las más homogéneas en los distintos países; en cambio, las de los contadores y de los notarios presentan diferencias sensibles. En el caso de los contadores se plantean incluso cuestiones terminológicas con relación a sus funciones de auditores y de asesores tributarios.

El caso de los notarios, si bien todos están incluidos en el régimen latino, es complejo, porque las funciones predominantemente fedatarias de algunos y el carácter de asesores jurídicos de otros inciden en los mecanismos de control. Asimismo las formas de organización, con colegios de origen legal en unos países, con consejos designados por los gobiernos en otros

y con asociaciones de libre afiliación en otros, plantean diferencias en lo relativo a los órganos competentes en la materia y, particularmente, en las formas de aplicación de la recomendación 24 del GAFI, que prevé la existencia de «un órgano de autorregulación apropiado» que puede sustituir a una autoridad gubernamental.

En cuanto a la forma de incluir a las profesiones no financieras designadas (PNFD), la legislación es heterogénea: en algunos países se incluyen las tres profesiones referidas; en otros se incluyen solo dos o una, y en otros no se incluye ninguna profesión como tal, sino que se enumeran funciones en forma más o menos genérica, como «actividades inmobiliarias» (lo que plantea la duda de si solo alude a los notarios o también a otros profesionales) o «asesoramiento financiero» (que puede aludir a algunos contadores, al conjunto de ellos o, en una interpretación más lata, a todas las profesiones vinculadas directa o indirectamente a ese tipo de asesoramiento). Debido a dicha heterogeneidad, aparece en la literatura técnica, además de la expresión PNFD, otra sigla, APNFD (actividades y profesiones no financieras designadas) o su denominación en inglés, DNFBP (*designating non financial businesses and professions*).

Debe tenerse presente también una cuestión numérica: en algunos países la cantidad de abogados y de contadores es muy superior a la de notarios. A título de ejemplo, en Alemania hay 150.000 abogados y 8.600 notarios; en México, 350.000 abogados, 400.000 contadores y 3.600 notarios. Esas diferencias numéricas inciden en los sistemas y en los órganos de control.