

BLANQUEO DE CAPITALS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

LAS RECOMENDACIONES COMO NUEVA FORMA DE EJERCER INFLUENCIA EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL MARCADO POR LA DESCOMPOSICIÓN DE LAS RELACIONES DE PODER

CONCHITA CORNEJO GARCÍA

RESUMEN

Este artículo realiza un breve recorrido sobre la historia de la prevención del blanqueo de capitales, explicando los principales medios normativos e institucionales que se han creado para combatirlo. En particular, analiza la peculiar naturaleza del GAFI y sus Recomendaciones, que se han revelado como un medio exitoso de regular la amenaza del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo aun sin tener poder coercitivo para imponer sus estándares. También aborda el tema de la recomposición de las relaciones de poder en el mundo actual y considera que mecanismos de poder blando, como el instaurado por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), pueden anunciar el camino que se seguirá en el contexto de unas relaciones internacionales marcadas por unos organismos que se han revelado poco eficaces para imponer sus normas en un mundo cada vez más global.

Palabras clave: blanqueo de capitales, dinero negro, gris y blanco, lavado de dinero, expoliar, GAFI, poder blando.

ABSTRACT

This article focuses on the history of money-laundering prevention. It explains the principal normative and institutional means that have been created in order to fight it. It focuses, particularly, on the analysis of the peculiar nature of GAFI¹ and its Recommendations, which have proven to be a successful mechanism for the regularization of money-laundering and for terrorism financing. Nevertheless, it does not have any kind of binding power for imposing standards. It also addresses the rearrangement of power relations in the current world and considers that soft power mechanisms, like the one installed by GAFI, can show the direction to be followed in the context of international relations under the leading of the inefficient organisms that have failed at imposing its rules in a evolving global world.

Key words: money laundering; dirty, grey and white money; sack; GAFI, soft power.

1. INTRODUCCIÓN

La aproximación a cualquier fenómeno suele partir, como es lógico, de la definición de aquello que se pretende abordar.

En nuestro caso, podemos definir el blanqueo de capitales como el conjunto de mecanismos y procedimientos, variados y complejos, que tienden a dar apariencia de legalidad a bienes que tienen su origen en un delito, y que dan lugar a lo que

1 GAFI, in spanish, is "Grupo de Acción Financiera". In english: Financial Action Group.

vulgarmente se conoce como dinero negro. Otras veces, en cambio, la ilicitud de los fondos deriva de que sus propietarios los extrajeron del círculo de bienes conocidos por las autoridades. En este caso, hay autores que prefieren hablar de dinero gris, por ser fondos procedentes de actividades legítimas -“dinero blanco”- que adquiere tintes oscuros al ser sustraído al control de la Administración.

Para designar a este fenómeno, aunque se han sugerido los términos ‘regularización’, ‘reconversión’ o ‘legalización’, en España ha acabado imponiéndose la traducción literal del francés (“blanchiment”) y no la anglosajona “laundering” o lavado, que ha tenido más éxito en Latinoamérica.

2. ORÍGENES REMOTOS

A juzgar por las fechas en que se aprueban las primeras normativas sobre el blanqueo de capitales, pudiera parecer que estamos ante una materia extraordinariamente novedosa, pues no es hasta los años 80 cuando empiezan a ver la luz los primeros textos legales sobre el blanqueo de capitales como realidad autónoma, dotada de entidad propia.

Sin embargo, la ocultación de determinados productos o bienes y su posterior aflojamiento con apariencia de legalidad no es en absoluto un hecho nuevo ni propio de sociedades desarrolladas. En todas las épocas los delincuentes han intuido los beneficios de ocultar los frutos de sus acciones delictivas, basándose en el lógico razonamiento de que estos no son sino las pistas que llevarían a las autoridades a descubrir los delitos que los generaron.

Como ejemplo de ello, podemos citar el Medievo, cuando la usura fue declarada delito y mercaderes y prestamistas se las ingeniaban para burlar las leyes que la castigaban, encubriéndola bajo diversos mecanismos. También los piratas y corsarios se convirtieron en expertos en el arte de esconder los frutos de sus asaltos, recibiendo en ocasiones el amparo de los herederos de la tradición templar, de los banqueros de origen judío, o hasta de la propia reina de Inglaterra². Las guaridas que acogían los tesoros acumulados se convirtieron en la primitiva versión de los actuales refugios financieros, que tanto entonces como ahora constituyen el último eslabón en el proceso de ocultar muchas de las operaciones dudosas o manifiestamente fraudulentas que se llevan a cabo.

Tomando alguna referencia cultural, también nos sirve para ilustrar la antigüedad del fenómeno un revelador pasaje del capítulo 54 de nuestra obra literaria más universal, El Quijote, que expresa en estos términos las prácticas de los peregrinos:

“Juntéme con estos peregrinos, que tenían por costumbre de venir a España muchos dellos cada año, a visitar los santuarios della, que los tienen por sus Indias, y por certísima granjería y conocida ganancia. Ándala casi toda, y no hay pueblo ninguno de donde no salgan comidos y bebidos, como suele decirse, y con un real, por lo menos, en dineros, y al cabo de su viaje, salen con más de cien escudos de sobre trocados en oro, o ya en el hueco de los bordones, o entre los remiendos de las esclavinas, o con la industria que ellos pueden, los sacan del reino y los pasan a sus tierras, a pesar de las guardas de los puestos y puertos donde se registran”.

2 Fue el caso de del pirata inglés Francis Drake, quien fue armado caballero en su nave por la propia reina Isabel I de Inglaterra, como recompensa por sus exitosos asaltos a puertos y barcos españoles. En 1612, Inglaterra ofreció a los piratas que abandonaran su actividad un perdón incondicional y el derecho a conservar el producto de sus felonías.

3. EL BLANQUEO DE CAPITALES EN LA MODERNIDAD

Tras siglos de blanqueo de capitales bajo unos esquemas más o menos precarios, los años 70 marcan un cambio sustancial en las dimensiones que adquiere el blanqueo de capitales, debido principalmente al extraordinario crecimiento de determinadas actividades delictivas y, muy en especial, del tráfico de drogas. Sin embargo, la Guerra Fría y su política de bloques marcaba un escenario de necesaria contención en el que el Muro de Berlín era, para bien y para mal, una enorme presa que retenía el desbordamiento de las estructuras y organizaciones delictivas que, años después, permitieron organizar la producción, distribución y comercialización de la droga y sus frutos económicos a escala mundial.

La caída del Muro de Berlín y, con él, la de los frenos existentes en los resortes que contenían la actividad delictiva transnacional, marcó un antes y un después en la política de lucha contra el blanqueo de capitales. De hecho, no es casualidad que el GAFI naciera precisamente en 1989, año en que Europa se vio por fin despojada de su vergonzoso Telón de Acero.

El fin de la política de bloques, y el consiguiente nacimiento de la globalización económica, tomaron la forma de un extraordinario crecimiento de los intercambios comerciales, de desarrollo de los transportes internacionales de mercancías, de liberalización del comercio internacional y de las restricciones arancelarias asociadas a ellos y, paralelamente, de una internacionalización del sistema financiero mundial. Los problemas, antaño nacionales, se hicieron globales y los países encargados de resolverlos pronto llegaron a la obvia conclusión de que hacía falta una arquitectura institucional transnacional para poder acabar con ellos.

La Administración Reagan se apresuró en tomar las riendas para dar cauce a esta demanda de soluciones globales, iniciando una aproximación internacional contra el tráfico de drogas que derivó, entre otras, en una clara conclusión: la lucha integral contra el narcotráfico debía incluir como uno de sus aspectos principales el impedir que los ingresos procedentes de la venta de drogas ingresaran en los cauces económicos ordinarios. Había nacido la lucha contra el blanqueo de capitales como fenómeno autónomo.

Una vez delimitada la parcela a combatir, faltaba identificar los frentes por los que atajarlo. Surgieron así dos vías, distintas y complementarias en cuanto a medios y fines:

1. La vía de la prevención: mediante esta vía se intenta evitar, básicamente, que el blanqueo de capitales llegue a producirse. Como en tantos otros sectores de la realidad (accidentes de tráfico, enfermedades coronarias, etc.), el dicho popular “más vale prevenir, que curar” toma forma en esta parcela de la realidad y se identifica una serie de medidas que resultarían idóneas para impedir que el blanqueo de capitales pueda tener lugar.
2. La vía de la represión o vía penal: entra en juego cuando los mecanismos preventivos han fracasado, los delincuentes logran ingresar el dinero negro en los cauces económicos ordinarios y el blanqueo de capitales se convierte así en una realidad. La actividad de las autoridades se centra entonces en el castigo de esta conducta.

3.1. LA VÍA DE LA PREVENCIÓN

El estudio de las actividades de los blanqueadores de dinero enseguida reveló que éste se producía principalmente a través del sistema financiero, cuyo crecimiento en volumen y complejidad durante la etapa de la globalización económica había resultado extraordinario.

La lógica consecuencia de esta constatación fue la imposición de determinadas obligaciones a quienes ejercían una actividad bancaria, en el entendimiento de que, al ser ellos quienes tenían un contacto directo con el cliente, debían colaborar con la administración a la hora de proporcionar determinada información de relevancia para el interés público.

La imposición a las entidades financieras de determinadas obligaciones que trascienden el ámbito propio de su actividad no es más que una constatación de las limitaciones de la Administración Pública, quien, para acceder a datos que por sus propios medios es incapaz de obtener, se ve en la necesidad de convertir a determinados sectores de la realidad económica en sujetos obligados por la legislación de blanqueo de capitales. Desde ese momento, las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales se configuran como un requisito más para poder ejercer una determinada actividad (en este caso, inicialmente, sólo la financiera), entrando dentro de lo que se conoce en la terminología anglosajona como “the cost of doing business”.

Inicialmente, el sector financiero fue el destinatario principal de los primeros textos sobre prevención del blanqueo de capitales. Así se observa, por ejemplo, en:

- La Declaración de Basilea de 1988, adoptada por los representantes de los bancos centrales del Grupo de los Diez.
- Los informes del GAFI de principios de la década de los 90³
- La Primera Directiva 91/308/CEE de la Unión Europea sobre la materia, de 10 de junio de 1991, cuyo título es precisamente “Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales”.

En España, la transposición de esta Directiva se produjo mediante la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (hoy derogada por la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo). Conviene destacar aquí que nuestra ley fue pionera en no circunscribir el elenco de sus sujetos obligados a las entidades financieras, extendiendo notablemente su ámbito de aplicación a otros sectores (casinos, inmobiliarias, auditores, contables, asesores fiscales, notarios, abogados, etc.). Así, nuestra ley resultó ser claramente premonitoria de la imparable tendencia que se siguió en los años posteriores en toda la comunidad internacional y que se concreta en:

- el extraordinario incremento de los sectores que se convierten en sujetos obligados por la normativa de prevención del blanqueo de capitales, debido principalmente a que el cerco establecido sobre el sector financiero hizo que los blanqueadores buscaran otros cauces menos vigilados por las autoridades para disimular el origen de sus actividades

3 GAFI, La lutte contre le blanchiment de capitaux. Paris, 1990, p.16

- y el aumento del número de delitos que pueden dar lugar al blanqueo de capitales, pues si bien inicialmente sólo el narcotráfico tenía la condición de delito subyacente, pronto la comunidad internacional extendió esta consideración a cualquier tipo de delito.

3.2. LA VÍA DE LA REPRESIÓN O VÍA PENAL

A través de este cauce, los esfuerzos de la comunidad internacional se centraron en penalizar el blanqueo de capitales, tipificándolo como un delito en sí, autónomo e independiente de la actividad delictiva que producía el dinero que se intenta blanquear.

En este marco se inscribe la Convención de Viena de 1988 (“Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”), que da un paso muy significativo al plasmar por primera vez en un texto internacional una clara definición del blanqueo de capitales, todavía vinculada exclusivamente al tráfico de drogas, en los siguientes términos: “conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que procedieran de un delito de tráfico de drogas, la ocultación de su origen ilícito, o la ayuda al autor del delito para eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones”.

La Convención de Viena exigía a los países firmantes tomar medidas para tipificar en sus respectivos países el blanqueo de capitales, lo que supuso un espaldarazo definitivo en la lucha contra esta lacra. Más de 160 estados ratificaron el texto, haciendo el Estado español el 30 de julio de 1990.

El posterior Convenio de Estrasburgo de noviembre de 1990 y la Primera Directiva comunitaria de 1991, ya mencionada, siguen la misma senda, arrastrando tras de sí a la inmensa mayoría de los países occidentales, quienes se fueron sumando a la tipificación del delito de blanqueo de capitales. Como novedad con respecto a la Convención de Viena cabe destacar la extensión del concepto de blanqueo de capitales, que deja de estar referido únicamente a los fondos procedentes del narcotráfico para generalizarlo a los que tienen su origen en cualesquiera de las actividades delictivas.

En nuestro caso, el Código Penal Español de 1995 recoge la conducta del blanqueo de capitales en sus artículos 301 a 304, aunque sin utilizar este nombre específico que sí recogía el Proyecto de Código Penal de 1992.

4. EL BLANQUEO DE CAPITALS TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

Como señalábamos, a comienzos de la década de los 90 la comunidad internacional adquiere conciencia clara de los problemas que lleva aparejados el blanqueo de capitales. Dos son, en síntesis, los grandes bloques de amenazas:

- El favorecimiento de la actividad criminal subyacente.

La dificultad para blanquear los beneficios es un factor que disuade o complica la actividad ilegal subyacente. Desde esta perspectiva, la mayor facilidad para legitimar los beneficios de actividades delictivas contribuye indirectamente a potenciar esas actividades y, muy especialmente, en los delitos que se desarrollan a escala internacional, como el tráfico de drogas.

- La desestabilización del incipiente sistema financiero internacional.

Para explicar este riesgo es preciso no perder de vista que el objetivo de todo sistema financiero es canalizar el ahorro hacia la inversión. A partir del binomio riesgo/rentabilidad de los activos, se produce la asignación eficiente de los recursos. Pues bien, cuando el dinero ha sido ilícitamente obtenido se asigna o se invierte frecuentemente atendiendo a otro tipo de razones distintas de la rentabilidad/riesgo de los activos, ya que en estos casos predomina la inversión por razones de opacidad o de falta de transparencia en la identificación de los titulares.

En un contexto cada vez más globalizado, estos riesgos no resultaban fáciles de prever y no atajarlos podía contribuir a generar movimientos desestabilizadores cuyo alcance resultaba complicado de evaluar.

Por otra parte, la integridad y la credibilidad de las instituciones financieras y de los mercados de capitales dependían en buena medida de la percepción generalizada de funcionar conforme a estándares legales, profesionales y éticos adecuados. La sospecha o evidencia de actitudes de complicidad, involuntaria o no, con estas actividades podía producir un riesgo de daño serio en la credibilidad de las instituciones y, en último término, del propio sistema financiero.

En consecuencia, vemos cómo junto al interés de los estados de luchar contra toda forma de delincuencia aparece la necesidad de alejar o de prevenir la utilización del sistema financiero como instrumento para el blanqueo, tratando de evitar las consecuencias de desestabilización y descrédito del sistema en su conjunto. Esto justifica de alguna manera la intervención del regulador económico mediante el establecimiento de normas administrativas de vigilancia y de prevención del uso del sistema financiero en la posible legitimación de beneficios ilícitamente obtenidos.

Paralelamente a la toma de conciencia sobre sus riesgos, el blanqueo de capitales se vio favorecido por diversos **factores y cambios en las políticas gubernamentales que tuvieron lugar durante la década de 1990.**

En primer lugar la mayor parte de países abandonaron el control de divisas, por lo que dejó de ser necesario obtener la autorización del gobierno para convertir moneda local en moneda extranjera, o viceversa. Ello disparó el volumen diario global de intercambio de divisas, que pasó de 590.000 millones de dólares en 1989 a 1,88 billones en 2004.

A ello hay que unir, en el ámbito de la Unión Europea, que unos cuantos países fusionaron sus monedas adoptando el euro, al tiempo que otros adoptaron el dólar o el euro prácticamente como segunda moneda oficial.

Estos factores ampliaron increíblemente el ámbito de actuación de los blanqueadores, quienes ganaron en oportunidades y ampliaron su radio de acción.

Como consecuencia lógica de esa libre conversión de divisas, tuvo lugar la apertura al extranjero de un número creciente de mercados de capitales que hasta ese momento habían sido locales. Así, en un breve lapso de tiempo, pasó de prohibirse la propiedad extranjera de bancos locales a convertirse en una práctica común, incluso

alentada por las propias autoridades, que impulsaban la inversión en el país. (Por dar un dato, la inversión directa extranjera anual pasó de 209.000 millones de dólares en 1990 a 560.000 millones en 2003).

Todo ello se tradujo en nuevas oportunidades para los blanqueadores, que vieron favorecido su objetivo de reintegrar el dinero blanqueado en la economía global.

Otro elemento catalizador del blanqueo de capitales fue la competencia por el capital. La necesidad de captar fondos favoreció enormemente a los blanqueadores, concededores de que siempre habrá quien se salte los estándares internacionales y evite investigar acerca del origen del dinero con el objetivo de incrementar la cuenta de resultados de su compañía.

Pero la revolución de la información fue, sin duda, el factor más decisivo para potenciar las transacciones internacionales y, paralelamente, el blanqueo de capitales, permitiendo que transacciones instantáneas puedan realizarse –para bien y para mal - desde cualquier lugar del mundo.

Asimismo, la enorme demanda de servicios financieros ilícitos favoreció sin duda el blanqueo de capitales. Cada vez que una actividad comercial ilícita crece, crece también con ella la necesidad de blanquear sus frutos. De modo que el blanqueo de capitales no es sólo una actividad delictiva en sí misma, sino una necesidad imprescindible para los delitos subyacentes de los cuales trae causa.

Se calcula que en la actualidad el blanqueo de dinero representa entre el 2 y el 5 por ciento del PIB mundial; es decir, entre 800.000 millones y dos billones de dólares. Algunas estimaciones incluso lo sitúan en el 10 por ciento del PIB global. Si a ello le añadimos la evasión fiscal y los diversos tipos de fraude concluiremos que existen pocos negocios que disfruten de una demanda tan ingente como éste.

Gracias a ello, ha surgido una nueva clase de profesionales dedicada a canalizar el dinero hacia los lugares más apetecibles desde el punto de vista del riesgo y necesidades del cliente. Entre ellos puede citarse a los blanqueadores de dinero profesionales, que se encargan de realizar todas las operaciones necesarias, a cambio de una comisión, y que incluso actúan como gestores de activos de las ganancias blanqueadas. Este tipo de profesiones empieza a ser objeto de persecución por parte de las Recomendaciones del GAFI y las disposiciones nacionales que incorporan sus contenidos al Derecho patrio.

Los terroristas y los traficantes constituyen también dos grupos de usuarios de servicios financieros ilícitos. Pero existe otro constituido por los individuos corruptos. Nos referimos a personas cuya vida es aparentemente normal y cuyo perfil no encaja en el concepto clásico del delincuente que el cine norteamericano nos acostumbra a imaginar. Se trata de evasores de impuestos, políticos, jefes de estado corruptos o altos cargos de la administración pública, que desean ocultar el dinero expoliado a su país en cuentas secretas de bancos extranjeros.

Y es que hay delitos, como el narcotráfico, cuya ilicitud salta a la vista. Sin embargo otros, como la evasión fiscal, se sitúan en una línea fronteriza que hace más difícil separar lo lícito de lo ilícito. Y ello es así porque, en la mayor parte de los casos, la evasión de impuestos constituye una práctica casi legal que utiliza servicios financieros extranjeros para reducir las responsabilidades fiscales, cometiendo un fraude de

ley que cumple, aunque sólo en apariencia, con la literalidad de las normas.

Como vemos, libres de la burocracia y macroestructuras de los gobiernos e instituciones internacionales, los blanqueadores de dinero se situaron en una posición inmejorable para descubrir antes que nadie las infinitas posibilidades que ofrecía la globalización financiera para poseer, trasladar y utilizar fondos ilegales.

5. LA PECULIAR NATURALEZA DEL GAFI

Éste es el contexto en el que, en 1989, surge el GAFI, con el único objetivo inicial de combatir el blanqueo de capitales procedente del narcotráfico.

La principal peculiaridad del GAFI estriba en que se trata de un organismo que carece de capacidad legislativa o autoridad para la investigación de patrimonios, por lo que sus decisiones no tienen capacidad normativa, sino que actúan sólo como meras recomendaciones. Sin embargo, es llamativo cómo la fuerza de estas meras recomendaciones ha impulsado el cumplimiento voluntario de sus postulados. Los países buscan la adhesión a sus principios y adecúan sus normas nacionales a sus estándares internacionales, ya que el ser admitido como miembro supone que el país candidato debe tener importancia estratégica, lo que supone un reconocimiento público de gozar de una posición relevante. Es así como las recomendaciones del GAFI pueden encuadrarse dentro del concepto de poder blando o “soft power” que definiremos después.

Por otro lado, los futuros miembros deben también aportar un compromiso escrito con respaldo político en el que se comprometan con los principios y objetivos de la organización, con la aplicación de las recomendaciones y con el sometimiento a los procesos de evaluación mutua. Además, su candidatura debe contribuir a un equilibrio geográfico del conjunto.

Por su parte, cada Estado miembro del GAFI debe legislar sobre esta materia adaptándose a los objetivos de las recomendaciones, pero haciéndolo cada uno de conformidad con su propio sistema normativo y judicial. De algún modo, el GAFI funciona con un mecanismo similar al de las directivas comunitarias, que exigen unos objetivos que se deben cumplir pero dejan libertad a los estados en la elección de los instrumentos y medios para conseguirlo.

6. EL MUNDO TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

El repentino final de la Guerra Fría y la victoria ideológica que representó, junto con el crecimiento económico de Estados Unidos y el auge de las comunicaciones y la tecnología en los años noventa, parecían anunciar un mundo unipolar, en el que Estados Unidos, la superpotencia victoriosa, podría frustrar las ambiciones hegemónicas de otros posibles rivales.

Desde 1945, y hasta ese fatídico 11 de septiembre en que Estados Unidos se vio sacudido por un brutal atentado terrorista en su propio suelo, el mundo estaba en orden. Es cierto, sí, que se produjeron numerosos conflictos regionales causantes de dolor y destrucción, pero ninguno de ellos degeneró en una guerra mundial. Si indagamos acerca de la causa de tan perdurable paz, debemos encontrarla en la “Teoría de la estabilidad hegemónica”, desarrollada en los años setenta por el catedrático del Mit

Charles Kindleberger. Según ésta, una potencia dominante que tenga la capacidad y el interés de garantizar el orden mundial es el mejor antídoto contra un caro y peligroso caos internacional. Si no hay una potencia hegemónica, la única forma de asegurar la paz y la estabilidad es la adopción de un sistema de reglas basado en normas, leyes e instituciones que todos los países se comprometan a obedecer a cambio de los beneficios de esa paz y esa estabilidad.

El hecho de que el poder hegemónico norteamericano lograra dotar al mundo de un período inusitado de paz contribuyó a revelar dos nuevas tendencias que influyeron sobre el uso y los límites del poder en el sistema internacional. Una de ellas fue el poder blando, esa idea conforme a la cual el poder de un estado podía expresarse mediante el atractivo de su cultura, valores e ideas. La otra fue la extraordinaria proliferación de organizaciones, tratados, leyes internacionales y convenios a los que se fueron adhiriendo cada vez más países en la segunda mitad del S. XX.

Este poder blando como medio para triunfar en la política internacional resultó fascinante. Ya en tiempos remotos, la llamada “*mission civilisatrice*” de cualquiera de los imperios antiguos (romano, francés, español...) pretendía adoctrinar a los súbditos coloniales sobre las glorias de la civilización recurriendo a los atractivos del lujo o la creación de estructuras educativas, sociales y culturales.

En su versión moderna, como señala el politólogo Joseph Nye en su libro “*La paradoja del poder norteamericano*”, el poder blando es un tipo de poder difícil de medir pero fácil de detectar: el poder de la reputación y la estima, la buena consideración de las instituciones, una economía en la que resulta deseable trabajar o comerciar, una cultura seductora. O, en lo que a nosotros nos interesa, un sistema financiero confiable, acorde a los estándares internacionales, y menos proclive de ser malutilizado para el blanqueo de capitales.

Esta forma de poder puede ser menos cuantificable que el número de aviones de combate, divisiones de infantería o barriles de crudo, pero su impacto es indiscutible. Resulta obvio que Silicon Valley y Hollywood contribuyen al poder blando de Estados Unidos impulsando la innovación tecnológica mundial y difundiendo productos del mundo del espectáculo llenos de cultura americana y, en ese tipo de poder, aunque no pueda hablarse de total monopolio, su dominio era aplastante.

El mundo disfrutaba entonces del grado de cooperación internacional más alto de la historia. A partir de la creación de Naciones Unidas en 1945, los gobiernos confían en cada vez más instrumentos de cooperación, siendo las Recomendaciones del GAFI un caso particular de esos medios colaborativos que surgen en un contexto de ausencia de poder coercitivo internacional.

Así pues, esa acertada combinación de hegemonía y normas internacionales trajo consigo innumerables beneficios para la estabilidad mundial. Los teóricos de la estabilidad hegemónica parecían estar en lo cierto al afirmar que el poder duro de las armas y el dinero, el poder blando de la cultura y las ideas y los tratados que vinculaban a países e instituciones multilaterales garantizarían un largo periodo de paz sin amenazas.

Pero no fue así. El 11 de septiembre hizo añicos la fantasía de que Estados Unidos tenía el control sobre el mundo y sus ciudadanos eran inmunes a ataques dentro de sus fronteras. Las guerras de Irak y Afganistán revelaron las insuficiencias de su

poderío militar. Y, más tarde, la crisis financiera y la recesión económica mostraron la fragilidad de su economía.

Y al tiempo que se debilita la influencia militar y económica de las grandes potencias, se diluye también su poder blando, ese que hace atractiva su cultura, sus marcas, su sistema político y sus valores. Hoy Hollywood compite con Bollywood, con las telenovelas latinoamericanas, los “reality shows” de Sudáfrica y los videojuegos y estrellas de música pop de Corea del Sur, quien también se va situando a la cabeza en la difusión mundial de marcas de consumo tales como Samsung, Hyundai, Kia y LG.

Las relaciones de poder cambian. Las superpotencias ya no actúan como venían haciéndolo en el pasado. Se estrecha su margen de maniobra y la capacidad de las pequeñas potencias para ponerles obstáculos, sortearlas o sencillamente ignorarlas comienza a crecer. La búsqueda de una superpotencia hegemónica que imponga el orden y la estabilidad, o de un pequeño grupo de naciones que dirija el mundo, resulta vana en un mundo lleno de actores multilaterales que afrontan nuevas amenazas difusas.

La manera en la que se redefine el poder obliga a buscar variaciones en los antiguos métodos para seguir garantizando la estabilidad mundial y la ausencia de conflictos. Y la financiación del terrorismo salta a la escena internacional como la principal amenaza a combatir, sin que los llamados a hacerlo contaran con las estructuras apropiadas para ello.

En ese contexto, la tendencia anterior de alcanzar acuerdos cada vez más globales se hace menos frecuente, mientras que se hace necesario buscar nuevas formas de coordinación internacional. Es entonces cuando la institución del GAFI y su sistema de recomendaciones se revela idóneo para afrontar esta lucha sin precedentes. Por ello, con carácter urgente, en el año 2001 el GAFI extiende su mandato a la lucha contra la financiación del terrorismo y se aprueban ocho (luego nueve) recomendaciones especiales dirigidas a este fin, que se suman a las 40 ya existentes para prevenir el blanqueo de capitales.

En 2003 las recomendaciones del GAFI se revisaron y junto con las recomendaciones especiales fueron avaladas con carácter voluntario por más de 180 países; y son reconocidas universalmente como el estándar internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Frente a los grandes acuerdos globales a los que se aspiraba antaño, hoy considerados mayoritariamente utópicos, autores como Moises Naim apuestan por el llamado “minilateralismo”, que consiste en reunir el menor número posible de países necesario para tener el mayor impacto en un problema global cuya solución escapa a la acción individual de un solo país. La idea es que intentar la búsqueda de acuerdos -y la actuación conjunta- entre un número pequeño de países tiene más posibilidades de tener un efecto significativo que intentar la coordinación de casi 200.

Ésta es la idea que subyace tras la creación de los organismos regionales hermanos de GAFI, que se dedican a la prevención y al combate del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en sus respectivas áreas territoriales. Ante el éxito de GAFI, al que la mayoría de países quería pertenecer, surgieron estos organismos regionales que, con idénticos propósitos y métodos, llevaban a cabo sus funciones

en áreas más delimitadas, lo que traía consigo la ventaja de un mejor manejo de sus funciones, así como una identificación de tipologías comunes de lavado por zonas geográficas que facilitaba su combate en los respectivos territorios.

Bajo estos esquemas, basándose en GAFI, nacieron los siguientes organismos regionales:

- APG (Grupo Asia-Pacífico)
- GAFIC-CFATF (región del Caribe)
- MONEYVAL (países del Este pertenecientes al Consejo de Europa)
- EAG (Grupo Euroasiático)
- ESAAMLG (Grupo de África del Sur y del Este)
- GAFISUD (América del Sur)
- GIABA (Grupo intergubernamental del África Occidental)
- GAFIMENA (Grupo de Oriente Medio y Norte de África)

7. LAS TRANSFORMACIONES DEL PODER Y LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La difusión del poder fomenta también la aparición de infinidad de grupos criminales o terroristas que atentan contra la seguridad ciudadana, llegando a erosionar la estabilidad internacional. Para ellos, las fronteras son irrelevantes y los gobiernos un obstáculo cada vez más ineficaz al que atacar o ignorar. Esta tendencia ha facilitado el auge de grupos políticos extremistas -separatistas, xenófobos o anarquistas- tanto en las democracias establecidas como en las incipientes.

Contar en el escenario internacional con un grupo de actores más variado e incluyente que antaño, y reducir el número de decisiones que unos cuantos poderosos imponen arbitrariamente al resto del mundo, tiene muchas ventajas. Pero ello conlleva también inconvenientes, puesto que lograr resultados en este contexto se ha convertido en una tarea mucho más complicada. Sin embargo, la protección de los bienes públicos globales como la seguridad internacional, la prevención del blanqueo de capitales, la represión del terrorismo internacional o la no proliferación de armas de destrucción masiva son metas que, de alcanzarse, beneficiarían a toda la humanidad y a las que no se puede en ningún caso renunciar.

Estas dificultades en la gobernabilidad se han hecho muy visibles en Estados Unidos, donde se están empezando a sentir los efectos de un sistema cargado de pesos y contrapesos. Como señala Francis Fukuyama “los norteamericanos se enorgullecen mucho de una Constitución que limita el poder ejecutivo mediante una serie de controles y contrapesos. Pero esos controles han sufrido una metástasis. Y Estados Unidos se ha convertido en una vetocracia. Cuando este sistema se une a unos partidos ideologizados su resultado es la parálisis”.

O en palabras del economista Peter Orszag: “si queremos salir de nuestra parálisis actual, necesitamos no solo un liderazgo fuerte, sino también cambios en las normas

institucionales (...) necesitamos hacer frente al hecho de que una administración polarizada y paralizada está causando verdadero daño a nuestro país. Y tenemos que encontrar alguna forma de salir de esa situación”.

La multiplicidad de actores en un mundo global puede llevar a lo que MOISES NAÏM denomina “competencia ruinososa”, como metáfora que designa los problemas que pueden surgir con la dispersión del poder y su consiguiente deterioro. El reparto del poder -ya lo decía Montesquieu- evita su abuso. Pero cuando el poder es más difícil de usar y conservar, y se reparte entre un grupo cada vez mayor y cambiante de pequeños actores, hay más probabilidades de que aparezcan formas de competencia e interacción perjudiciales para el bien social que amenazan la salud de las economías, la estabilidad de las naciones e incluso la paz mundial.

En filosofía política la idea análoga la representa el contraste clásico entre dos extremos: la tiranía y la anarquía. Cuando el poder está demasiado concentrado engendra tiranía. En el extremo opuesto, cuando más fragmentado y diluido está el poder mayor es el riesgo de anarquía, un estado en el que no existe orden. Ambos extremos son improbables. Pero lo esencial es que la dilución excesiva del poder y la incapacidad de los principales actores de ejercer el liderazgo son tan peligrosas como la concentración del poder en unas pocas manos. La degradación excesiva del poder, que hace que todos los actores importantes puedan vetar las iniciativas de los demás, pero ninguno de ellos pueda imponer su voluntad, constituye un peligro para cualquier comunidad, ya sea una familia, una escuela, un país o para el sistema de naciones. Cuando el poder tiene tantas restricciones, se crea un terreno muy fértil para la parálisis en la toma de decisiones. Y en esos casos la estabilidad, la previsibilidad y la seguridad resultan perjudicadas.

La aparición de nuevas amenazas en el panorama mundial no ha producido todavía sus propias respuestas institucionales: aún no han aparecido innovaciones en la organización de los problemas globales que mantengan a raya los innumerables peligros que genera el poder hiperdifuso.

La conclusión a la que nos llevan las transformaciones del poder es que sus múltiples beneficios chocan con la falta de alternativas de gobernabilidad que sustituyan a los esquemas antiguos. Acaso la forma en que la comunidad internacional afrontó la prevención del blanqueo de capitales y, más tarde, la lucha contra la financiación del terrorismo nos dé algunas pistas sobre el modo de afrontar problemas globales en un futuro próximo.

Durante el siglo XX la idea de cómo responder a problemas que ningún país puede solventar por sí solo fue crear organizaciones internacionales como Naciones Unidas, y todos sus organismos especializados, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y grupos regionales. Por desgracia el número y la complejidad de estos problemas globales han crecido mucho, mientras que la capacidad de estas organizaciones para atenderlos con eficacia ha aumentado más lentamente. Pero los resultados conseguidos por GAFI y sus organismos regionales revelan un cumplimiento voluntario de estándares de conducta mutuamente aceptados que puede calificarse de altamente satisfactorio.

Otra de las claves de su éxito es que los estándares del GAFI están en constante adaptación. Así, después de concluida la tercera ronda de Evaluaciones Mutuas de

sus miembros, el GAFI revisó y actualizó sus Recomendaciones en cooperación con los Organismos Regionales estilo GAFI y los organismos observadores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Las revisiones contemplan nuevas amenazas emergentes (incluyendo la proliferación de armas de destrucción masiva) y clarifican y fortalecen muchas de las obligaciones existentes, manteniendo la estabilidad necesaria y el rigor de las recomendaciones.

Los estándares de GAFI han sido también revisados y se fortalecieron los requisitos para las situaciones de mayor riesgo a fin de permitir que todos los países se focalicen más en aquellas áreas de alto riesgo o donde se podría mejorar la implementación. Los países deben primero identificar, evaluar y entender los riesgos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que enfrentan y, luego, adoptar las medidas adecuadas para mitigar los riesgos. El enfoque basado en riesgo permite que los países adopten medidas más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos, para focalizar sus esfuerzos de manera más efectiva, optimizándolos.

8. LOS NUEVOS PARAÍOS FISCALES

Decíamos anteriormente que las guaridas que acogían los tesoros acumulados de piratas y corsarios se convirtieron en la primitiva versión de los actuales refugios financieros, que tanto entonces como ahora constituyen el último eslabón en el proceso de ocultar muchas de las operaciones dudosas o manifiestamente fraudulentas que se llevan a cabo.

Desde entonces, hasta hace no mucho, los llamados paraísos fiscales representaban algo bastante tangible, un conjunto de lugares que podían localizarse en un mapa. Su término se popularizó porque inicialmente muchos de los territorios eran paradisíacas islas en las que se combinaban a la perfección estos servicios financieros privilegiados con la oferta turística más atractiva. Ejemplo de ello son las islas Bermudas o las Caimán, cuya proximidad geográfica con Miami o Nueva York favorece sus actividades. Las cifras son elocuentes. El estado de Nauru, en el Pacífico, con una población de 12.000 habitantes, es sede de 40.000 empresas registradas, incluido un número estimado de 400 bancos fantasma que en la práctica se reducen a un pequeño despacho con una placa en la puerta. Las islas Caimán, cuya población es de unos 43.000 habitantes, cuentan con cerca de 600 bancos, entre los que se encuentran 47 de los 50 más importantes del mundo.

En la actualidad, sin embargo, no resulta tan fácil identificar los “refugios” de capital ilícito. Aunque perduran los paraísos clásicos, existen hoy muchos más sitios donde blanquear dinero y hacer negocios ilícitos sin levantar las sospechas asociadas a las paradisíacas islas. Son lugares estratégicos, situados al filo de la ley, pero más útiles aún para el anonimato que demanda este tipo de actividades. Lo que los define es la existencia de regulaciones débiles, gobiernos permisivos y fuerzas policiales fácilmente sobornables.

Ejemplo de ello es el contrabando que se da en la triple frontera de Ciudad del Este, lugar de canalización de la cocaína procedente de los países andinos. O también el que se produce en Transdniéster (en las proximidades del mar Negro) o en la provincia afgana de Badajshán.

Los nuevos “paraísos” ganan atractivo por su capacidad de convertir en dinero efectivo mercancías valiosas fácilmente transportables. Dubai, por ejemplo, ofrece a los blanqueadores una poderosa combinación, al ser al mismo tiempo un centro de transporte internacional, una plaza bancaria off-shore y uno de los principales mercados de oro del mundo.

Además, Internet es una poderosa maquinaria de crear negocios que pueden funcionar como tapadera para el blanqueo de dinero, al hacer muy sencillo mantener el anonimato y no existir una jurisdicción claramente responsable a la que atribuir los delitos.

Asimismo, las llamadas “cajas chinas” o “matrioskas” aluden a las empresas tapaderas de Europa oriental que son filiales unas de otras en una cadena interminable que resulta muy difícil desenmascarar.

9. UNA NUEVA NORMATIVA PARA UN TIEMPO NUEVO

Las 40+9 Recomendaciones del GAFI se revisaron en 2012, dando lugar a un documento único denominado “Estándares internacionales contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación: Las Recomendaciones del FATF-GAFI” (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: the FATF Recommendations).

Sus principales diferencias con las anteriores están en que el documento actual no maneja recomendaciones diferenciadas, en función del tipo de amenaza que se propone combatir, y en el hecho de que ahora se recoge, de modo expreso, la materia de la proliferación de armas de destrucción masiva, que se situó bajo el paraguas de GAFI a partir del año 2008.

Las Recomendaciones se agrupan en torno a las siguientes áreas temáticas:

Las Recomendaciones 1 y 2 versan sobre la evaluación de los riesgos existentes bajo el llamado enfoque basado en el riesgo (risk-based approach) y la coordinación y cooperación nacional de las distintas autoridades, tales como la unidad de inteligencia financiera, las autoridades de política económica y legislativa o las fuerzas de seguridad.

Las Recomendaciones 3 y 4 tratan acerca de la tipificación del delito de blanqueo de capitales y los aspectos relacionados con la confiscación y las medidas provisionales.

Los aspectos centrados en la tipificación de los delitos de financiación del terrorismo, de financiación de la proliferación, en las sanciones financieras sobre ambos y las organizaciones sin fines de lucro se abordan en las Recomendaciones 5 a 8.

En cuarto lugar, en las Recomendaciones 9 a 23, se especifica el grueso de las medidas preventivas a tomar por entidades financieras y por las actividades y profesiones no financieras designadas, para impedir el lavado de activos y la financiación del terrorismo y la proliferación, tales como: secreto bancario, medidas de debida diligencia con el cliente, mantenimiento de registros actualizados, medidas para personas expuestas políticamente, banca de correspondencia, servicios de transferencia de dinero, etc.

Las Recomendaciones 24 y 25 se refieren a la adopción de las medidas necesarias para que las personas jurídicas y otras estructuras análogas sean transparentes, impidiendo su utilización ilícita.

En sexto lugar se tratan las responsabilidades de las autoridades competentes, con facultades de supervisión y sanción, y exigiendo la creación de una unidad de inteligencia financiera en cada país (Recomendaciones 26 a 35).

Los aspectos relacionados con la cooperación internacional se abordan en las Recomendaciones 36 a 40, donde se presta especial atención a asuntos tales como los sistemas de asistencia legal mutua y la extradición.

La aplicación de estas Recomendaciones merece también ser objeto de atención, ya que se lleva cabo por el GAFI y sus organismos regionales mediante un proceso de revisión multilateral. Su nombre inglés, Multilateral Peer Review, es un claro reflejo del carácter paritario que preside este sistema que ha desarrollado claros mecanismos cooperativos ante la ausencia de un poder coactivo capaz de exigir, bajo la amenaza de sanción, los estándares internacionales que promueve.

Los mecanismos del GAFI se basan, pues, en el estímulo dado a los países para que promuevan los estándares internacionales más elevados en materia de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. El aparecer ante la comunidad internacional como un estado saneado y confiable en cuanto a los estándares de prevención de estas lacras es motivo suficiente para que estos, sin necesidad de estar movidos por ninguna sanción de tipo pecuniario o coercitivo, deseen cumplir con las recomendaciones. De no ser así, la única sanción que recibe el país es su inclusión en una lista que, en función del riesgo, puede calificarse como:

- jurisdicciones de alto riesgo y no cooperativas;
- jurisdicciones con deficiencias estratégicas en política AML/CFT, que no han avanzado suficientemente en su resolución o no se han comprometido en un plan de acción desarrollado con el GAFI para su resolución;
- jurisdicciones que hacen avances significativos en el cumplimiento de los estándares AML/CFT en el seno de un plan de acción desarrollado con el GAFI sobre la base de un compromiso escrito político de alto nivel;
- jurisdicciones que no hacen suficientes avances.

Además, el GAFI completa su labor con programas de asistencia técnica y difusión de publicaciones sobre buenas prácticas en la materia. Asimismo, promueve el intercambio de información entre actores, especialmente con el sector privado.

Llama la atención este modelo de administración internacional cooperativa, que contrasta con las administraciones nacionales, más proclives al dictado de normas y al ejercicio tasado de su poder sancionador. Acaso el GAFI, sus recomendaciones y su modelo de revisiones mutuas sea el precursor de una nueva forma de ejercer el poder en un contexto internacional en el que éste está cada vez más difuminado.

Bajo estos esquemas de funcionamiento, las recomendaciones han sido ya adoptadas por más de 180 países y, gracias ellas, en un contexto ausente de organizaciones globales con poder coercitivo, ha sido posible aumentar la transparencia del sistema financiero, facilitando la posibilidad de detectar las actividades delictivas y de dotar a los países de la capacidad de actuar eficazmente. Como dijimos, carecen de fuerza legal. Pero, sin embargo, su incumplimiento por parte de alguna jurisdicción trae como consecuencia que los restantes países vean con recelo las relaciones comerciales y

financieras con los países y territorios no cooperantes. Y eso, en el contexto actual, puede ser mucho más disuasorio que cualquier penalización directa que se pudiera imponer sobre ellos.

Del mismo modo, cuando un país revela a la comunidad internacional un elevado cumplimiento de estos estándares, los beneficios se hacen sentir en unos sistemas financieros más transparentes, estables y atractivos para los inversores extranjeros. Y ello potencia el cumplimiento voluntario de estas recomendaciones.

10. LA NORMATIVA ESPAÑOLA

En España la Ley 19/93, de 28 de diciembre, sobre Determinadas Medidas de Prevención del Blanqueo de Capitales, quedaba derogada desde la entrada en vigor de la actual Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

La aprobación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, supone un marco más específico, fruto de la transposición de la Tercera Directiva (Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la Prevención de la Utilización del Sistema Financiero al Blanqueo de Capitales y para la Financiación del Terrorismo), que a su vez incorporaba las 40 Recomendaciones del GAFI sobre prevención del blanqueo de capitales, más las nueve sobre financiación del terrorismo al acervo comunitario.

En dicha Ley se unifica el tratamiento jurídico de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo estableciendo, sin embargo, una diferenciación orgánica para ambos fenómenos. Así, lo relativo a la financiación del terrorismo queda bajo la competencia del Ministerio del Interior, mientras que la prevención del blanqueo de capitales es responsabilidad del Ministerio de Economía, a través de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, encuadrada en la Secretaría de Estado de Economía.

Nuestra Unidad de Inteligencia Financiera (SEPBLAC) depende, sin embargo, del Banco de España, si bien se constituye como uno de los órganos de apoyo de la mencionada Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.

Es importante destacar que el nuevo Reglamento de la Ley 10/2010, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, profundiza en el enfoque basado en el riesgo que impulsó GAFI. Ello implica dejar más autonomía a los sujetos obligados en la valoración de los peligros en que incurrir para, desde ahí, adoptar las medidas que estimen más adecuadas en su lucha contra estas amenazas. La nueva normativa abandona así el carácter más paternalista que inspiraba los primeros textos, para confiar en el buen criterio del sujeto obligado, a quien se le exige llevar a cabo un exhaustivo y documentado análisis con el que justificar, ante las autoridades, sus decisiones de mayor o menor laxitud en los controles que adoptan. Ello es aplaudido por algunos y criticado por otros, quienes rechazan la inseguridad jurídica y la discrecionalidad que permite a la administración adoptar este enfoque menos tasado.

Fecha de recepción: 06/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014