

LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN FINANCIERA

André Cuisset*

La amenaza del siglo XXI es la delincuencia organizada. Hace 30 años que estamos luchando contra este flagelo internacional, y hoy nos encontramos frente a un enemigo más fortalecido y poderoso que antes. Pero, ¿a qué se debe que nos enfrentemos a una organización criminal internacional cada vez más poderosa? Para dar respuesta a ello debemos tomar en cuenta el poder financiero que han adquirido las organizaciones criminales, a partir de finales de los años 1980. Este fenómeno se refleja en la imposibilidad de determinar, con exactitud, las ganancias de la delincuencia organizada a nivel mundial¹.

En el año 2000, un informe ministerial del Ministerio del Interior Francés realizó un estudio sobre los resultados de la lucha contra el lavado de dinero, desde 1990 hasta la época en que fue creada la Unidad de Información Financiera de Francia. En dicho informe, en virtud del nivel de cifras de incautación definitiva, en

* ANDRÉ CUISSET. Consultor en prevención del delito de UNODC, específicamente en los temas de lavado de dinero y tráfico de estupefacientes, ex miembro de la Policía Nacional Francesa y ex agregado de policía en México y en Bolivia.

¹ Algunos expertos estiman que las ganancias de la delincuencia organizada internacional alcanzan aproximadamente el billón de dólares (US\$ 1.000.000.000.000) al año, sobre los cuales cuatrocientos mil millones de dólares (US\$ 400.000.000.000) al año estarían destinados a su legitimación o blanqueo.

base a supuestos judiciales, se estimaba que la incautación de bienes a la delincuencia organizada en 10 años, alcanzaba los 500 millones de dólares. Pero el mismo informe afirmaba que esta cantidad no representaba más que el 0,3% del dinero “negro” que presuntamente habrían inyectado las organizaciones criminales durante ese período de tiempo en la economía francesa. En materia de narcotráfico, se estima que la incautación de productos ilegales abarca aproximadamente el 10% del total circulante, mientras que en materia financiera es menor aún.

Aproximadamente a finales de los años 1980 se inicia la toma de conciencia acerca de enfrentar al crimen organizado a través de su ámbito financiero. Así, en el año 1988 se aborda por primera vez en un instrumento internacional el tema del lavado de dinero proveniente del narcotráfico, en la Convención de Viena de las Naciones Unidas. A partir de esta fecha se generan otros instrumentos internacionales por organismos como: la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, Naciones Unidas; y son creados entes como el GAFI, sus diferentes satélites, y recientemente el GAFI-SUD, hace aproximadamente dos años.

Se ha definido, entonces, un sistema partiendo del principio de que, en un momento dado, los criminales no pueden acumular, de manera ilimitada, su dinero en efectivo dentro de contenedores; en algún momento deben sacar provecho de este dinero, si no, no merecería la pena el proceder ilícito. En tal razón, estos delincuentes se ven obligados a abordar el terreno económico y financiero legítimo, y es en este terreno donde pueden ser descubiertos.

A través de la gama de posibilidades, procesos y técnicas legítimas disponibles la delincuencia organizada procura transformar los beneficios pecuniarios ilícitos obtenidos por la actividad criminal. Evidentemente, el dinero en sí mismo no es ilegal, lo ilegítimo es la manera en que ese dinero es obtenido. Esta situación fue la que motivó la creación de una política de prevención y detección que hace intervenir dentro del sistema a actores cuya función no es precisamente luchar contra el crimen organizado. Este sistema, motivado precisamente a impulsar la participación de actores no profesionales del análisis financiero, y no de la lucha contra la delincuencia, generó la creación de las denominadas unidades de investigación financiera.

La Unidad de Investigación Financiera es un servicio de tratamiento acerca de la información financiera. Al principio, tenía como

objeto el garantizar el secreto bancario²; así, por ejemplo, en Francia, los banqueros aceptaban cooperar bajo la condición de garantizar la confidencialidad de sus clientes y el secreto bancario. Actualmente, en Francia se está adoptando la aplicación de una Ley sobre Delincuencia Organizada, que como observaremos a continuación, delimita el perímetro operativo de la Unidad de Inteligencia o Información Financiera.

Los resultados de la Unidad de Investigación Financiera en Francia indican que: en 1996 existían 900 declaraciones de sospecha al año, con una proporción de 5,2% de casos transmitidos a la Justicia³. Actualmente, siete años después, la tasa de denuncias asciende a 7.000 por año, con una proporción de 6%, es decir, que el 94% de las declaraciones de sospecha efectuadas por particulares se archivan, lo que hace suponer que, efectivamente, prestamos directamente un servicio represivo de investigación. Pero esta situación se dificulta de país en país; así, por ejemplo, observamos que en el año 1994 en Inglaterra se habían realizado aproximadamente 15.000 declaraciones de sospecha sobre el sistema financiero, mientras que en Portugal se habían efectuado 40 aproximadamente el mismo año. Entonces, podríamos pensar, en base a estas cifras, que en Inglaterra hay una actividad financiera irregular muy fuerte, en tanto que Portugal es un paraíso. Pero un estudio más detallado explicó estas diferencias: en Inglaterra la ley aplicable a los banqueros que no cumplen con su obligación de informar y de detectar estas operaciones es muy estricta⁴; mientras que en Portugal no se realizaba la declaración de sospecha, en virtud de la escasa difusión gubernamental acerca del delito de legitimación de capitales, e incluso acerca de falta de definición expresa de las obligaciones a las que estaban sometidos. De lo anterior, observamos la importancia de la comunicación en este ámbito.

² Existen operaciones que aparentemente tienen un perfil un poco extraño, ante ellas los banqueros realizan una declaración de sospecha para llenar los extremos de Ley, pero ante el manto de la confidencialidad, el secreto de esta operación era un poco molesto para el cliente, entonces justamente las UIFs fueron creadas para actuar como filtro de las denuncias, y analizarlas por medios más adecuados.

³ En Francia se contabilizan las declaraciones de sospecha por caso, es decir, pueden existir diez diferentes declaraciones, y estas pueden resultar en un solo caso.

⁴ Los banqueros ingleses actuaban en consecuencia, incluso ante la más mínima duda de legitimidad de la operación, y efectuaban la declaración para mantenerse dentro del marco legal, y evitar sanciones.

La creación de un servicio que garantice el secreto o la confidencialidad de las operaciones que pueden ser eventualmente legales, debe otorgar igualmente a este servicio los medios más adecuados para ir más allá de la discrecionalidad de un banquero para estimar la legitimidad de una operación. Este servicio, en consecuencia, podrá, con apoyo en los medios más idóneos, garantizar o iniciar una investigación más profunda de tal operación. Asimismo, el servicio se encarga de remitir a la autoridad pública competente únicamente la información que configura una operación de lavado.

La definición de Unidad de Investigación Financiera proveniente del *Grupo Egmont*, el cual veremos más adelante, se refiere a ésta como el organismo nacional central competente para recibir, solicitar, analizar y llevar a las autoridades competentes la información recogida o transmitida por las instituciones financieras y otros sujetos asimilados o legalmente obligados, relativa a la prevención, detección y control de las transacciones sospechosas de procedencia ilícita. Este ente denominado convencionalmente como Unidad de Investigación Financiera (UIF), también puede ser denominado Unidad de Inteligencia Financiera, Unidad de Análisis Financiero, en inglés *Financial Intelligence Unit* (FIU), en Francés *Cellule de Renseignement Financière* (CRF).

La actuación de la Unidad puede reseñarse de la siguiente manera: dentro de la actividad cotidiana tenemos a los siguientes actores: bancos, el sistema financiero y el sistema económico (casinos, vendedores de objetos de valores, etc.); tenemos también a la UIF; y finalmente tenemos al sistema judicial (Tribunales, Ministerio Público). Cuando un delincuente intenta introducir dinero “sucio” al sistema financiero-económico, el ente receptor realiza la respectiva declaración de sospecha⁵ a la Unidad de Investigación Financiera. Seguidamente, la unidad inicia sus trabajos de investigación (administrativa), dentro de la cual tienen la potestad de solicitar y recibir datos suplementarios del sistema financiero para consolidar su investigación, solicitar ficheros administrativos, información a la policía, etc.; igualmente pueden intercambiar datos e información con otras Unidades de Investigación Financiera homólogas extranjeras. Una vez que la Unidad de Investigación Financiera ha compilado las informaciones complementarias a la declaración de sospecha,

⁵ Por supuesto, si responde adecuadamente a la legislación de información de detección de actividades sospechosas.

concluye si los hechos investigados revisten carácter penal, en cuyo caso remitirá el caso al órgano jurisdiccional competente; en caso contrario, se procede al archivo del caso⁶.

Existen cuatro tipos de Unidades de Investigación Financiera:

1. UIF de Tipo Administrativo, en esta la unidad depende de la administración de las finanzas y generalmente del Banco Central, de la Superintendencia del Banco, del Ministerio de Finanzas, etc.; es decir, se encuentra adscrito al ente tutor del sector financiero, lo que otorga más confianza justamente a ese sector. Generalmente no cuenta con funcionarios policiales. Puede ser totalmente autónoma y este es el sistema más frecuente.
2. UIF de Tipo Policial.
3. UIF de Tipo Judicial.
4. UIF de Tipo Mixto, como la existente en España, en este sistema la policía es una unidad que va a depender de la administración judicial que va también a depender del Ministerio de Justicia, es un sistema poco frecuente. El tipo mixto en España es particular, porque la unidad que actúa bajo el manto del Banco de España en dos áreas: un área administrativa que cuenta con personal subalterno del Banco de España, instituciones de crédito, de Hacienda, y una unidad policial adscrita al Banco de España, denominada Brigada de Investigación de Delitos Monetarios, que hace las veces de policía.

Las Unidades de Investigación Financiera tienen como características:

- Actúan dentro de un espacio estratégico intermedio entre el sector financiero y las autoridades públicas represivas,
- Es una autoridad de supervisión en materia de lucha contra el lavado de dinero,
- Está sometida al secreto profesional absoluto, pero tiene la posibilidad de intercambiar datos e información con unidades homólogas, exoneradas a condición de reciprocidad.

⁶ En Francia, en ningún evento se archiva definitivamente el caso, toda vez que este puede estar vinculado a un caso futuro. De surgir nuevos elementos que hagan suponer la comisión de delito, se remite el asunto a la Fiscalía, quien tiene la posibilidad de archivarlo por insuficiente, o de abrir una investigación judicial, en la cual participa activamente la policía judicial o los servicios investigadores correspondientes.

Acerca de sus funciones y misiones, me referiré a ellas respecto a dos canales internacionales de información que son propias a las Unidades de Investigación Financiera, como lo son el *Grupo Egmont* y el FIUNET.

El *Grupo Egmont* fue creado en el año 1995; y actualmente cuenta con sesenta y nueve miembros, Chile entre ellos.

El FIUNET, fue creado en el año 2000 y opera únicamente dentro del ámbito europeo, con la finalidad de crear un canal de información propio para las Unidades de Investigación Financiera de los países de Europa.

Tanto el *Grupo Egmont*, como el FIUNET, han servido de apoyo a las UIFs en el desarrollo de sus actividades, a través del intercambio de información, y mediante el compartimiento de capacitaciones y experiencias.

No existe un modelo de Unidad de Investigación Financiera que sea de tipo universal. Cada país debe adoptarla en función de sus costumbres y necesidades. En Bolivia, por ejemplo, hay una Unidad de Investigación Financiera efectiva, debido a que es el único ente con capacidad para realizar análisis financieros, la policía no dispone de esta capacidad; por lo que interviene como experto dentro de los casos después de la apertura de una investigación judicial. De esta manera, el servicio funciona como filtro entre el sistema financiero y las autoridades públicas, y hay que tener en cuenta que la protección de la información a este nivel es esencial para que el sistema funcione.

Existen criterios que consideran necesaria, para lograr una buena eficiencia del sistema antilavado⁷, la existencia de leyes penales y financieras idóneamente adaptadas a tal fin. Si tomamos en cuenta las cifras de producción criminal, cada día que pasa se legitiman mil millones de dólares, lo que nos alerta que no hay tiempo que perder. Contar con la confianza del sector financiero-económico es un factor primordial, toda vez que sin su actividad las Unidades de Investigación Financiera se encuentran ciegas. En Argentina, por ejemplo, a causa del desplome del sistema financiero las investigaciones financieras fueron prácticamente inexistentes, por cuanto todo el tráfico comercial se realizó a través de trueques o en efecti-

⁷ El sistema antilavado ha sido poco idealizado, cuando se sostiene sobre la hipótesis de una buena cooperación entre todos los actores participantes en la lucha contra el lavado de dinero, lo que en realidad no sucede exactamente como debería.

vo. Cuando las economías informales predominan sobre la economía formal, en donde prácticamente todas las operaciones se realizan en efectivo, al margen de la utilización de cuentas bancarias, las operaciones son invisibles para las UIFs, habría que actuar de otra manera.

Es importante establecer un sistema de supervisión, con la finalidad de lograr que todos respeten sus compromisos de participar en el combate contra la legitimación de capitales y, por supuesto, esta supervisión tiene que alcanzar a todos los actores financiero-económicos, ya que la delincuencia organizada procurará actuar sobre todos y cada uno de ellos.

Por otra parte, facilitar la centralización de las informaciones es gran ayuda, justamente el intercambio de informaciones, datos u otras fuentes de información, mientras más rápido y eficazmente se realice, fortalecerá la cooperación interinstitucional e internacional. Como otros elementos necesarios para lograr la eficacia del sistema antilavado: debe existir una integración sin fallas entre cada uno de sus actores y a nivel de los servicios represivos de la justicia; deben facilitarse los procesos legales de incautación de activos. Del Informe Francés sobre la nueva Ley sobre Delincuencia Organizada, se observa que en el año 2002 nuestra Unidad de Investigación Financiera ha remitido a la justicia 291 de los 7.000 denunciados, que comentábamos anteriormente, siendo la cuantía de estos casos la cantidad de 1,27 mil millones de euros, pero por supuesto, que este monto no será necesariamente el que alcancen las incautaciones. Existen casos de lavado de dinero, como, por ejemplo, Montesinos o el de Raúl Salinas de Gortari –hermano del ex presidente de México– en los que se conoce que fueron legitimadas grandes cantidades de dinero, que mucho de este dinero fue depositado en cuentas suizas, pero aún no ha sido incautado un solo centavo. Por casos de lavado como los mencionados, y en otros cuya investigación aún se encuentra pendiente, es necesario que la reacción de la justicia sea extremadamente rápida para ubicar y congelar el dinero, las cuentas. Pero sobre todo, más importante aún, es tener una estrategia nacional claramente definida y global contra la delincuencia organizada; la lucha contra el lavado de dinero no puede ser concebida si no se combate también contra la corrupción y la delincuencia organizada.

Hemos visto los tres elementos sobre los que se sustenta y apoya la delincuencia organizada, a saber: el lavado de dinero, la obstrucción a la justicia y las actividades criminales, con lo cual no

podemos combatir el lavado de dinero haciendo extracción de la lucha contra la corrupción y sobre el crimen de manera general. La voluntad política de combatir el lavado de dinero es crucial, debido a la problemática –por la que atraviesan aún muchos países– de adoptar medidas legislativas como, por ejemplo, la reversión de la carga de prueba o la adopción de los avisos tributarios⁸.

⁸ Los avisos tributarios están referidos al servicio realizado por inspectores tributarios, adscritos a la policía francesa y la administración tributaria en Francia, quienes legalmente están investidos de un derecho de comunicación para informar acerca de las irregularidades observadas en la administración, incluso de la justicia.