

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA – GAFI / FATF OCDE

En el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo – OCDE, el Grupo de los Siete países más industrializados del mundo (G7) en su XV Cumbre Económica realizada en París en julio de 1989 decidió crear el Grupo de Acción Financiera (GAFI / FATF) integrado por los países participantes y abierto a otros estados interesados. Los líderes del G-7 dieron al GAFI el mandato de estudiar las medidas de cooperación ya adoptadas con anterioridad en cada Estado miembro a fin de prevenir la utilización del sistema bancario y financiero por parte de las organizaciones delictivas. También encomendó efectuar recomendaciones sobre cómo mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de dinero.

El trabajo de los miembros del G7, más los 8 países posteriormente adheridos y la Comisión Europea, tuvo como objetivo el estudio del fenómeno en tres aspectos centrales. A tal fin fueron creados tres grupo de trabajo con los siguientes cometidos:

- Análisis del alcance de las organizaciones dedicadas a lavar dinero y estudio de las diferentes metodologías utilizadas para lograr sus objetivos.
- Estudio de un marco de cooperación judicial a nivel internacional y de una estructura jurídica uniforme, a ser aplicada por los países miembros.
- Estudio de un marco eficiente de cooperación a nivel administrativo y de medidas de prevención y de vigilancia a ser adoptadas por las instituciones financieras y por los organismos que las supervisan y fiscalizan.

Luego de varias reuniones el grupo que inicialmente integraba el GAFI (G-7, otras 8 naciones industrializadas y la Comisión Europea), presentó en abril de 1990 un informe que contiene **40 Recomendaciones** tendientes a implementar un sistema de prevención y control del delito de lavado de dinero.

Dicho documento constituye, sin lugar a dudas, el eje central de las políticas propuestas por este organismo intergubernamental y el de mayor incidencia en los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros.

El dinamismo de este delito ha obligado al GAFI a efectuar revisiones periódicas de las medidas propuestas, lo que concluyó en la actualización, en el año 1996, de las **40 Recomendaciones**.

Cada miembro del GAFI ha acordado implementar sus recomendaciones y **ha aceptado que sus progresos sean permanentemente evaluados por otros miembros**. Este mecanismo centra su atención en tres áreas principales: a) evaluar el progreso de sus propios miembros en la implementación de las **40 Recomendaciones**; b) estudiar los avances sobre las nuevas técnicas utilizadas para lavar dinero y realizar los ajustes necesarios a las medidas propuestas (estudio de tipologías); y c) establecer y coordinar un sistema de relaciones internacionales cada vez más amplio para promover una acción conjunta - a nivel internacional - contra el lavado de dinero.

A pesar de estar ubicado dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE -, el GAFI no es formalmente parte de ella ni de ninguna otra organización internacional. Es un grupo "ad - hoc" que tiende al logro de estrategias comunes sobre el delito de lavado de dinero, basadas en la cooperación internacional.

El GAFI se halla actualmente integrado por 29 países miembros –entre ellos la Argentina, incorporada en junio de 2000, junto con México y Brasil- y dos organizaciones internacionales de carácter regional (Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo).

Por esa razón y considerando que aproximadamente el 80 % de los 500 bancos más grandes del mundo, muchos de los cuales poseen sucursales y filiales en nuestro país, tienen origen en los países que integran el GAFI, se estima relevante el análisis del mencionado documento.

LAS 40 RECOMENDACIONES DEL FATF

Introducción

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) es un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales, proceso consistente en ocultar el origen ilegal de productos de naturaleza criminal. Estas medidas intentan impedir que dichos productos se utilicen en actividades delictivas futuras y que afecten a las actividades económicas lícitas.

El GAFI está actualmente integrado por 26 países¹ y dos organismos internacionales². Entre sus miembros se encuentran los principales centros financieros de Europa, América del Norte y Asia. Es un organismo multidisciplinario (condición fundamental para luchar contra el blanqueo de capitales), que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas.

La necesidad de abarcar todos los aspectos relevantes de la lucha contra el blanqueo de capitales se refleja en el conjunto de las cuarenta recomendaciones que el GAFI ha decidido aplicar y cuya adopción se promueve en todos los países. Las Recomendaciones se redactaron inicialmente en 1990. En 1996, las cuarenta Recomendaciones se revisaron para reflejar la experiencia de los últimos seis años y los cambios experimentados en materia de blanqueo de capitales³.

Las cuarenta Recomendaciones constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y han sido concebidas para una aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación, y la cooperación internacional.

El GAFI reconoció, desde el principio, que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas. Por lo tanto, las Recomendaciones constituyen los principios de acción en materia de blanqueo de capitales que los países deben aplicar, de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional, dejando a los países cierta flexibilidad en su aplicación, en lugar de obligar a cumplir todos los detalles. Las medidas no son especialmente complicadas o difíciles, siempre que exista voluntad política de actuar. Tampoco comprometen la libertad de llevar a cabo operaciones lícitas, ni amenazan el desarrollo económico.

¹ La referencia hecha a "países" en este documento debe entenderse como aplicada también a "territorios" o "jurisdicciones". Los veintiséis países y gobiernos miembros del GAFI son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Reino de los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza y Turquía.

² Los dos organismos internacionales son: la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

³ Entre 1990 y 1995, el GAFI elaboró también varias Notas Interpretativas que tienen por objeto aclarar la aplicación de determinadas Recomendaciones. Algunas de estas Notas Interpretativas han sido actualizadas en el marco de la Revisión de las Recomendaciones para indicar los cambios introducidos en las Recomendaciones.

Los países del GAFI se han comprometido claramente a aceptar la disciplina de estar sujetos a una vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas. La aplicación de las cuarenta Recomendaciones por parte de los países miembros se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de autoevaluación y un proceso más detallado de evaluación mutua según el cual cada país miembro está sujeto a un examen sobre el terreno. Además, el GAFI realiza exámenes horizontales de las medidas adoptadas para aplicar determinadas Recomendaciones.

Estas medidas son esenciales para el establecimiento de un marco eficaz contra el blanqueo de capitales.

LAS CUARENTA RECOMENDACIONES

A. MARCO GENERAL DE LAS RECOMENDACIONES

- 1.** Cada país debería tomar medidas inmediatas para ratificar y aplicar sin restricciones la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Convención de Viena).
- 2.** Las leyes de confidencialidad de las instituciones financieras deberían ser concebidas de modo que no dificulten la aplicación de las Recomendaciones.
- 3.** Un programa eficaz de lucha contra el blanqueo de capitales debería incluir una mejora de la cooperación multilateral y de la asistencia jurídica mutua en las investigaciones y los procesos en casos de blanqueo de capitales, así como en procedimientos de extradición, cuando sea posible.

B. PAPEL DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS NACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS

Ámbito de aplicación del delito de blanqueo de capitales

- 4.** Cada país debería tomar las medidas necesarias, entre ellas las legislativas, para poder tipificar como delito el blanqueo de capitales tal y como se prevé en la Convención de Viena. Cada país debería ampliar el delito de blanqueo de capitales procedente del tráfico de estupefacientes al blanqueo de capitales procedentes de delitos graves. Cada país determinaría qué delitos graves deben ser considerados como delitos subyacentes al blanqueo de capitales.
- 5.** De acuerdo con lo previsto en la Convención de Viena, el delito del blanqueo de capitales debería aplicarse al menos a las actividades intencionales de blanqueo, entendiendo que el elemento intencional podrá inferirse de circunstancias de hecho objetivas.
- 6.** En la medida de lo posible, las empresas mismas, y no sólo sus empleados, deberían estar sujetas a responsabilidad penal.

Medidas provisionales y decomiso

- 7.** Los países deberían adoptar, en caso necesario, medidas similares a las previstas en la Convención de Viena, entre ellas las legislativas, para que sus autoridades competentes puedan decomisar los bienes blanqueados, el producto de los mismos, los instrumentos utilizados, o que se pensaba utilizar, en la comisión de cualquier delito de blanqueo de capitales, o bienes de valor equivalente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

Estas medidas deberían permitir: 1) identificar, localizar y evaluar los bienes objeto de decomiso; 2) adoptar medidas provisionales, tales como el congelamiento y el embargo,

para impedir cualquier comercialización, transferencia o disposición de dichos bienes, y 3) adoptar las medidas de investigación pertinentes.

Además del decomiso y de las sanciones penales, los países deberían contemplar también sanciones económicas y civiles, y/o procedimientos judiciales, incluyendo los de tipo civil, con objeto de anular los contratos concluidos entre las partes, cuando éstas sabían o deberían haber sabido que el contrato dañaría la capacidad del Estado para conseguir reclamaciones económicas a través, por ejemplo, del decomiso o la imposición de multas y otras sanciones.

C. PAPEL DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS

- 8.** Las Recomendaciones 10 a 29 deberían aplicarse no solamente a los bancos, sino también a las instituciones financieras no bancarias. Aun en el caso de las instituciones financieras no bancarias que no están supervisadas en todos los países, por ejemplo, las oficinas de cambio, los gobiernos deberían asegurar que dichas instituciones estén sujetas a las mismas leyes y reglamentos contra el blanqueo de capitales que las demás instituciones financieras y que esas leyes y reglamentos se aplican eficazmente.
- 9.** Las autoridades nacionales competentes deberían considerar aplicar las Recomendaciones 10 a 21 y 23 al ejercicio de actividades financieras por empresas o profesiones que no son instituciones financieras, cuando tal ejercicio está autorizado o no prohibido. Las actividades financieras comprenden, entre otras, las enumeradas en el anexo adjunto. Corresponde a cada país decidir si determinadas situaciones estarán excluidas de la aplicación de medidas contra el blanqueo de capitales, por ejemplo, cuando una actividad financiera se lleve a cabo ocasionalmente o de forma limitada.

Reglas de identificación del cliente y de conservación de documentos

- 10.** Las instituciones financieras no deberían mantener cuentas anónimas o con nombres manifiestamente ficticios: deberían estar obligadas (por leyes, reglamentos, acuerdos con las autoridades de supervisión o acuerdos de autorregulación entre las instituciones financieras) a identificar, sobre la base de un documento oficial o de otro documento de identificación fiable, a sus clientes ocasionales o habituales, y a registrar esa identificación cuando entablen relaciones de negocios o efectúen transacciones (en particular, la apertura de cuentas o libretas de ahorro, la realización de transacciones fiduciarias, el alquiler de cajas fuertes o la realización de transacciones de grandes cantidades de dinero en efectivo).

Con el fin de cumplir con los requisitos de identificación relativos a las personas jurídicas, las instituciones financieras, cuando sea necesario, deberían tomar las siguientes medidas:

a) Comprobar la existencia y estructura jurídicas del cliente, obteniendo del mismo o de un registro público, o de ambos, alguna prueba de su constitución como sociedad, incluida la información relativa al nombre del cliente, su forma jurídica, su dirección, los directores y las disposiciones que regulan los poderes para obligar a la entidad.

b) Comprobar que las personas que pretenden actuar en nombre del cliente están debidamente autorizadas, e identificar a dichas personas.

- 11.** Las instituciones financieras deberían tomar medidas razonables para obtener información acerca de la verdadera identidad de las personas en cuyo nombre se abre una cuenta o se realiza una transacción, siempre que existan dudas de que esos clientes podrían no estar actuando en nombre propio; por ejemplo, en el caso de las empresas domiciliarias (es decir, instituciones, sociedades, fundaciones, fideicomisos, etc., que no se dedican a operaciones comerciales o industriales, o a cualquier otra forma de actividad comercial en el país donde está situado su domicilio social).

12. Las instituciones financieras deberían conservar, al menos durante cinco años, todos los documentos necesarios sobre las transacciones realizadas, tanto nacionales como internacionales, que les permitan cumplir rápidamente con las solicitudes de información de las autoridades competentes. Esos documentos deberían permitir reconstruir las diferentes transacciones (incluidas las cantidades y los tipos de moneda utilizados, en su caso) con el fin de proporcionar, si fuera necesario, las pruebas en caso de procesos por conductas delictivas.

Las instituciones financieras deberían conservar, al menos durante cinco años, registro de la identificación de sus clientes (por ejemplo, copia o registro de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, permisos de conducir o documentos similares), los expedientes de clientes y la correspondencia comercial, al menos durante cinco años después de haberse cerrado la cuenta.

Estos documentos deberían estar a disposición de las autoridades nacionales competentes, en el contexto de sus procedimientos y de sus investigaciones penales pertinentes.

13. Los países deberían prestar especial atención a las amenazas de blanqueo de capitales inherentes a las nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo, que pudieran favorecer el anonimato y tomar medidas, en caso necesario, para impedir su uso en los sistemas de blanqueo de capitales.

Mayor diligencia de las instituciones financieras

14. Las instituciones financieras deberían prestar especial atención a todas las operaciones complejas, a las inusualmente grandes, y a todas las modalidades no habituales de transacciones, que no tengan una causa económica o lícita aparente. En la medida de lo posible, deberían examinarse los antecedentes y fines de dichas transacciones; los resultados de ese examen deberían plasmarse por escrito y estar a disposición de los supervisores, de los auditores de cuentas y de las autoridades de prevención y represión.

15. Si las instituciones financieras sospechan que los fondos provienen de una actividad delictiva, deberían estar obligadas a informar rápidamente de sus sospechas a las autoridades competentes.

16. Las instituciones financieras, sus directores y empleados deberían estar protegidos por disposiciones legislativas de toda responsabilidad civil o penal, por violación de las normas de confidencialidad, impuestas por contrato o por disposiciones legislativas reglamentarias o administrativas, cuando comuniquen de buena fe sus sospechas a las autoridades competentes, aun cuando no sepan precisamente cuál es la actividad delictiva en cuestión, y aunque dicha actividad no hubiese ocurrido realmente.

17. Las instituciones financieras y sus empleados no deberían advertir a sus clientes o no debería autorizarse que les avisasen, cuando hayan puesto en conocimiento de las autoridades competentes informaciones relacionadas con ellos.

18. Las instituciones financieras que comuniquen sus sospechas deberían seguir las instrucciones de las autoridades competentes.

19. Las instituciones financieras deberían elaborar programas contra el blanqueo de capitales incluyendo, como mínimo, lo siguiente:

a) Procedimientos y controles internos comprendiendo el nombramiento de las personas responsables a nivel de dirección y los procedimientos adecuados de selección de empleados para asegurar que ésta se realiza de acuerdo con criterios exigentes.

b) Un programa continuo de formación de los empleados.

- c) Un sistema de control interno para verificar la eficacia del sistema.

Medidas para hacer frente al problema de los países cuyas disposiciones contra el blanqueo de dinero son insuficientes o inexistentes

- 20.** Las instituciones financieras deberían asegurarse de que los principios mencionados anteriormente se aplican también a sus sucursales y filiales situadas en el extranjero, especialmente en los países donde estas Recomendaciones no se aplican o se hace de modo insuficiente, en la medida en que lo permitan las leyes y los reglamentos locales. Cuando dicho ordenamiento se oponga a la aplicación de esos principios, las instituciones financieras deberían informar a las autoridades competentes del país donde esté situada la institución matriz que no puede aplicar estas Recomendaciones.
- 21.** Las instituciones financieras deberían prestar especial atención a las relaciones de negocios y a las transacciones con personas físicas y jurídicas, incluidas las empresas e instituciones financieras residentes en países que no aplican estas Recomendaciones, o que lo hacen de forma insuficiente. Cuando estas transacciones no tengan una causa lícita o económica aparente, deberá examinarse su trasfondo y fines, en la medida de lo posible; los resultados de este examen deberían plasmarse por escrito y estar disponibles para ayudar a los supervisores, a los auditores y a las autoridades de prevención y represión.

Otras medidas para evitar el blanqueo de capitales

- 22.** Los países deberían considerar la adopción de medidas viables para detectar o vigilar el transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, siempre que el uso de esa información se limite estrictamente y no se restrinja de ninguna manera la libertad de los movimientos de capital.
- 23.** Los países deberían estudiar la viabilidad y utilidad de un sistema en el que los bancos y otras instituciones financieras e intermediarios declararían todas las transacciones de moneda nacionales e internacionales por encima de un determinado umbral, a un organismo central nacional que disponga de una base de datos informatizada a la que tengan acceso las autoridades competentes en materia de blanqueo de capitales, y cuya utilización esté estrictamente limitada.
- 24.** Los países deberían promover de forma general el desarrollo de técnicas modernas y seguras de gestión de fondos, incluyendo un mayor uso de cheques, tarjetas de pago, abono automatizado de sueldos y anotación en cuenta de operaciones de valores, con objeto de estimular la sustitución de los pagos en efectivo.
- 25.** Los países deberían prestar atención a las posibilidades de uso abusivo de las sociedades ficticias por los autores de operaciones de blanqueo y deberían considerar si hay que adoptar otras medidas para prevenir el uso ilícito de dichas entidades.

Creación y papel de las autoridades reguladoras y de otras autoridades administrativas

- 26.** Las autoridades competentes supervisoras de bancos o de otras instituciones o intermediarios financieros, u otras autoridades competentes, deberían asegurarse de que las instituciones supervisadas tengan programas adecuados para evitar el blanqueo de capitales. Esas autoridades deberían cooperar y aportar sus conocimientos específicos, bien de forma espontánea o bien previa solicitud, a otras autoridades nacionales judiciales o de detección y represión en las investigaciones y procesos relativos a blanqueo de capitales.
- 27.** Deberían designarse las autoridades competentes para asegurar la aplicación eficaz de todas las Recomendaciones, a través de regulación y supervisión administrativa, a otras profesiones que manejen dinero en efectivo, en los términos definidos en cada país.
- 28.** Las autoridades competentes deberían establecer directrices para ayudar a las instituciones financieras a detectar los modos de comportamiento sospechosos de sus clientes. Dichas

directrices deberán evolucionar con el tiempo y no tendrán carácter exhaustivo. Además, dichas directrices se utilizarán principalmente, para formar al personal de las instituciones financieras.

- 29.** Las autoridades competentes que regulan o supervisan a las instituciones financieras deberían tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para evitar que delincuentes o sus cómplices tomen el control o adquieran participaciones significativas en las instituciones financieras.

D. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación administrativa

Intercambio de información de carácter general

- 30.** Las administraciones nacionales deberían considerar registrar, al menos de forma conjunta, los flujos internacionales de dinero en efectivo en cualquier tipo de moneda, de modo que, combinando esos datos con los de otras fuentes extranjeras y con las informaciones que poseen los Bancos centrales, puedan hacerse estimaciones de los flujos de dinero en efectivo entre las partes. Dicha información debería ponerse a disposición del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales para facilitar los estudios internacionales.
- 31.** Las autoridades internacionales competentes, tal vez Interpol y la Organización Aduanera Mundial, deberían estar facultadas para recopilar y divulgar, a las autoridades competentes, información acerca de la evolución reciente en materia y técnicas de blanqueo de capitales. Los bancos centrales y los reguladores bancarios podrían hacer lo mismo dentro del sector que les compete. Las autoridades nacionales de distintos sectores, con la participación de las asociaciones profesionales, podrían divulgar esa información entre las instituciones financieras en cada país.

Intercambio de información relativa a transacciones sospechosas

- 32.** Cada país debería esforzarse por mejorar el intercambio internacional, espontáneo o "previa solicitud", entre las autoridades competentes, de la información relativa a las transacciones, personas o empresas involucradas en transacciones sospechosas. Deberían establecerse estrictas garantías para asegurar que ese intercambio de información respete las disposiciones nacionales e internacionales sobre derecho a la intimidad y protección de datos.

Otras formas de cooperación

Base y medios para la cooperación en materia de decomiso, asistencia mutua y extradición

- 33.** Los países deberían tratar de asegurar, sobre una base bilateral o multilateral, que los diferentes criterios tomados en consideración en las definiciones nacionales respecto al conocimiento del acto cometido, es decir, los criterios diferentes sobre el elemento intencional de la infracción, no afecten la capacidad o disposición de los países para prestarse asistencia legal mutua.
- 34.** La cooperación internacional debería estar apoyada en una red de convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales basados en conceptos jurídicos comunes, con el objeto de ofrecer medidas prácticas que se apliquen a la asistencia mutua con la mayor amplitud posible.
- 35.** Debería alentarse a los países a ratificar y aplicar los convenios internacionales pertinentes sobre blanqueo de capitales, tales como la Convención del Consejo de Europa de 1990 sobre blanqueo de capitales, investigación, incautación y decomiso del producto de delitos.

Pautas para mejorar la asistencia mutua en cuestiones de blanqueo de capitales

- 36.** Debería alentarse la cooperación en materia de investigaciones entre las autoridades competentes de los diversos países. En este sentido, una técnica válida y eficaz consiste en la entrega vigilada de bienes que se sabe o sospecha que son producto de un delito. Se alienta a los países a apoyar esta técnica, cuando sea posible.
- 37.** Debería haber procedimientos para la asistencia mutua en cuestiones penales relativas al uso de medidas coercitivas, incluyendo la presentación de documentos por parte de las instituciones financieras y otras personas, el registro de personas y locales, el embargo y la obtención de pruebas para usarlas en las investigaciones y los enjuiciamientos de blanqueo de capitales, y en procedimientos conexos ante las jurisdicciones extranjeras.
- 38.** Deberían poder adoptarse medidas rápidas como respuesta a la solicitud de otros países de identificación, congelación, incautación y decomiso del producto u otros bienes de valor equivalente a dicho producto, basándose en el blanqueo de capitales o los delitos subyacentes de esa actividad. Asimismo, debería haber acuerdos para coordinar los procedimientos de incautación y decomiso de forma que se puedan compartir los bienes decomisados.
- 39.** Para evitar conflictos de competencia, debería estudiarse la posibilidad de elaborar y aplicar mecanismos para determinar cuál sería, en interés de la justicia, la jurisdicción más adecuada para juzgar a los acusados en las causas que estén sujetas a enjuiciamiento en más de un país. Asimismo, deberían existir medidas para coordinar los procedimientos de incautación y decomiso, pudiendo incluir el reparto de los bienes decomisados.
- 40.** Los países deberían disponer de procedimientos para extraditar, cuando sea posible, a los acusados de delitos de blanqueo de capitales o delitos conexos. Sin perjuicio de su ordenamiento jurídico, cada país debería tipificar el blanqueo de capitales como delito extraditable. Siempre que su ordenamiento jurídico lo permita, los países podrían considerar la simplificación de las extradiciones al permitir la transmisión directa de las solicitudes de extradición entre los ministerios afectados, extraditando a las personas en base solamente a órdenes de detención o sentencias, extraditando a sus nacionales y/o aplicando la extradición simplificada de personas que consientan en renunciar a los procedimientos oficiales de extradición.

Anexo a la Recomendación 9 : Lista de las Actividades Financieras Realizadas por Empresas o Profesiones que no son Instituciones Financieras

1. Recepción de depósitos y otros fondos reembolsables del público.
2. Préstamos (*).
3. Arrendamiento financiero.
4. Servicios de transferencia de dinero.
5. Emisión y gestión de medios de pago (por ejemplo, tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viaje, cartas de crédito...).
6. Concesión de garantías y suscripción de compromisos.
7. Negociación por cuenta de clientes (al contado, a plazo, swaps, futuros, opciones...) en:-
 - a) instrumentos del mercado monetario (cheques, efectos, certificados de depósito, etc.);
 - b) mercados de cambios;
 - c) instrumentos sobre divisas, tipos de interés, o índices;
 - d) valores negociables;
- e) futuros de materias primas.

* Comprenden en especial,
- crédito al consumo;
- crédito hipotecario;
- "Factoring" con o sin recurso;
- financiación de transacciones comerciales (incluido el "forfaiting").

8. Participaciones en emisiones de valores y prestaciones de los servicios financieros correspondientes.
9. Gestión individual y colectiva de patrimonios.
10. Custodia y administración de dinero o de valores negociables, en nombre de clientes.
11. Seguros de vida y otros seguros relacionados con inversiones.
12. Cambio de moneda.

ANEXO

NOTAS INTERPRETATIVAS¹ DE LAS CUARENTA RECOMENDACIONES

NOTAS INTERPRETATIVAS

Recomendación 4

Los países deberían considerar la introducción de un delito de blanqueo de capitales basado en todas las infracciones graves y/o en aquellas que producen una cantidad importante de dinero.

Recomendación 8

Las Recomendaciones del GAFI deberían aplicarse en particular a los seguros de vida y a otras formas de inversión ofrecidas por las compañías de seguros, mientras que la Recomendación 29 se aplica a todo el sector de seguros.

Recomendaciones 8 y 9 (Oficinas de Cambio)

Introducción

Las oficinas de cambio constituyen un eslabón importante en la cadena del blanqueo de capitales, debido a la dificultad de seguir la pista del origen del dinero una vez que ha sido cambiado. Diversos ejercicios de tipologías llevados a cabo por el GAFI han mostrado un incremento de la utilización de las oficinas de cambio en las operaciones de blanqueo de capitales. Por consiguiente, sería importante adoptar medidas eficaces en este campo. Esta Nota Interpretativa aclara la aplicación de las Recomendaciones del GAFI relativas al sector financiero a las oficinas de cambio y, cuando así es conveniente, define las opciones en esta materia.

Definición de las Oficinas de Cambio

A efectos de esta Nota, las oficinas de cambio se definen como instituciones que llevan a cabo operaciones de cambio de moneda al por menor (en metálico, por cheque o tarjeta de crédito). Las operaciones de cambio que se realizan únicamente como elementos accesorios de la actividad principal de un negocio están cubiertas ya por la Recomendación 9. Por consiguiente, tales operaciones están excluidas del ámbito de aplicación de esta Nota.

Medidas necesarias aplicables a las oficinas de cambio

Para luchar contra la utilización de las oficinas de cambio para el blanqueo de capitales, las autoridades competentes deberían tomar medidas destinadas a conocer la existencia de todas

¹ Durante el período de 1990 a 1995, el GAFI elaboró diversas Notas Interpretativas destinadas a clarificar la aplicación de algunas Recomendaciones. Algunas de estas Notas Interpretativas han sido actualizadas en la Revisión de las cuarenta Recomendaciones para reflejar los cambios introducidos en las mismas.

las personas físicas o jurídicas que, como actividad profesional, realizan operaciones de cambio de moneda.

Los miembros del GAFI deberían disponer, como mínimo, de un sistema eficaz por el cual las oficinas de cambio serían conocidas o declaradas a las autoridades competentes (ya sean de regulación o de prevención y represión). Podría lograrse este propósito solicitando a las oficinas de cambio que presentaran en el organismo designado una simple declaración que contuviera la información adecuada sobre la propia institución y sus directivos. El organismo en cuestión podría bien dar acuse de recibo o bien una autorización tácita, considerándose otorgada por la ausencia de expresión de objeciones.

Los miembros del GAFI podrían también considerar la posibilidad de introducir un procedimiento de autorización formal. Las personas que desearan establecer oficinas de cambio tendrían que presentar una solicitud a la autoridad designada, capacitada para conceder las autorizaciones caso por caso. La solicitud de autorización debería contener las informaciones establecidas por la autoridad, pero debería, como mínimo, contener información detallada sobre la institución solicitante y sus directivos. La autorización sería concedida siempre que la oficina de cambio satisficiera las condiciones específicas relativas a sus directivos y accionistas, e incluyendo los criterios de "competencia y honorabilidad".

Otra opción que se podría considerar consistiría en una combinación de los procedimientos de declaración y de autorización. Las oficinas de cambio tendrían que notificar su existencia a una autoridad designada, pero no necesitarían una autorización para empezar a operar. La autoridad competente tendría libertad para aplicar los criterios de "competencia y honorabilidad" a los gestores de las oficinas de cambio una vez que la oficina hubiera iniciado su actividad, y si así fuere conveniente, prohibir a la oficina de cambio que prosiguiera sus actividades.

En el caso de que las oficinas tuvieran la obligación de realizar una declaración de actividad o una solicitud de inscripción, la autoridad designada (que podría ser un organismo público o un organismo autorregulador) podría estar autorizada para publicar la lista de oficinas de cambio registradas. Al menos debería llevar un archivo (informático) de oficinas de cambio. Esa autoridad estaría también facultada para emprender acciones contra las oficinas de cambio que realizaran operaciones sin haber hecho una declaración de actividad o sin haber sido registradas.

Como se prevé en las Recomendaciones 8 y 9 del GAFI, las oficinas de cambio deberían estar sometidas a las mismas disposiciones contra el blanqueo de capitales que cualquier otra institución financiera. Por tanto, las Recomendaciones del GAFI en materia financiera deberían ser aplicables a las oficinas de cambio. Las obligaciones relativas a la identificación, la comunicación de transacciones sospechosas, la diligencia debida y la conservación de documentos tienen una especial importancia.

Para garantizar la aplicación efectiva de las obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de capitales por parte de las oficinas de cambio, deberían establecerse y mantenerse mecanismos de vigilancia de este cumplimiento. En caso de existir una autoridad de registro para oficinas de cambio o un organismo que recibiera las declaraciones de actividad de las oficinas de cambio, este último podría encargarse de esta función. Pero la vigilancia podría realizarse también por otras autoridades designadas (realizándose por éstas directamente o a través de la intervención de terceras partes tales como sociedades de auditoría). Se deberían tomar las medidas pertinentes contra las oficinas de cambio que no respetaran las obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

El sector de las oficinas de cambio tiende a estructurarse (contrariamente a los bancos) sin organismos representativos nacionales que pudieran actuar como intermediarios en las relaciones con las autoridades. Por este motivo, es importante que los miembros del GAFI establezcan medidas eficaces para asegurarse de que las oficinas de cambio sean conscientes de sus responsabilidades contra el blanqueo de capitales y asegurar la transmisión a esas entidades de informaciones tales como directrices sobre tipos de transacciones sospechosas. En este sentido, sería útil fomentar el desarrollo de asociaciones profesionales.

Recomendaciones 11 y 15 a 18

Cuando fuese necesario para conocer la identidad real del cliente y para evitar que las entidades jurídicas puedan ser utilizadas de forma abusiva por personas físicas como un medio para operar en realidad con cuentas anónimas, y si la información no pudiera obtenerse de otro modo a través de registros públicos o de otras fuentes fiables, las instituciones financieras deberían solicitar del cliente información (y actualizar esa información) sobre sus principales propietarios o beneficiarios. Si el cliente no tuviera tal información, la institución financiera debería solicitar al cliente información sobre quien detente el control real del negocio.

Si no se pudiera obtener la información adecuada, las instituciones financieras deberían prestar una atención particular a las relaciones comerciales y a las transacciones con el cliente.

Si fundándose en la información facilitada por el cliente u obtenida por otras fuentes, la institución financiera tuviera motivos para creer que la cuenta del cliente está siendo utilizada en operaciones de blanqueo de capitales, la institución financiera debería cumplir la legislación, reglamentos, directivas o acuerdos que sean aplicables en relación con la notificación de transacciones sospechosas o el cese de los negocios con tales clientes.

Recomendación 11

Los bancos u otras instituciones financieras deberían conocer la identidad de sus propios clientes, aunque éstos fueran representados por abogados, para descubrir y prevenir transacciones sospechosas, así como para poder responder rápidamente a los requerimientos de información o incautación de las autoridades competentes. Por consiguiente, la Recomendación 14 se aplica también al caso en que un apoderado actuase como intermediario en materia de servicios financieros.

Recomendación 14

(a) En la interpretación de esta recomendación se deben examinar con una atención especial no sólo las transacciones entre instituciones financieras y sus clientes, sino también las transacciones y/o envíos, especialmente de dinero e instrumentos equivalentes, entre las instituciones financieras o incluso las transacciones efectuadas dentro de los grupos financieros. Como los términos de la Recomendación 14 sugieren que "todas" las transacciones están comprendidas, debe interpretarse que se aplica a las transacciones interbancarias.

(b) Debe entenderse que la palabra "transacciones" se refiere a contratos de seguros, al pago de primas y a las prestaciones.

Recomendación 22

(a) Con objeto de facilitar la detección y vigilancia de transacciones en metálico, sin obstaculizar en forma alguna la libertad de movimiento de capitales, los miembros podrían considerar la posibilidad de que todas las transferencias transfronterizas por encima de un umbral determinado estuvieran sujetas a verificación, vigilancia administrativa, declaración o a la obligación de conservar la documentación.

(b) Si un país descubriera un envío internacional inhabitual de dinero, instrumentos monetarios, metales o piedras preciosas, etc., debería considerar si notificarlo, en su caso, a los servicios de aduanas u otras autoridades competentes de los países de origen y/o de destino del envío, y debería cooperar para determinar el origen, el destino y el propósito de tal envío y para tomar las medidas adecuadas.

Recomendación 26

Respecto a esta recomendación, cabe observar que sería útil para detectar eficazmente el blanqueo de capitales que las autoridades competentes pusieran a disposición de las autoridades de investigación las informaciones estadísticas disponibles, especialmente si estas informaciones contuviesen indicadores específicos de actividades de blanqueo de capitales. Por ejemplo, si las estadísticas de las autoridades competentes mostraran un desequilibrio entre el desarrollo de las actividades de los servicios financieros en una determinada zona geográfica de un país y el desarrollo de la economía local, este desequilibrio podría indicar la existencia de una actividad de blanqueo de capitales en la región. Otro ejemplo sería un cambio manifiesto en los flujos de billetes nacionales sin causa económica lícita aparente. No obstante, estos datos estadísticos deben ser analizados con prudencia, ya que no existe necesariamente una relación directa entre los flujos financieros y la actividad económica (por ej. los flujos financieros en un centro financiero internacional donde una parte importante de los servicios de gestión de inversiones se presta a clientes extranjeros o que posee un importante mercado interbancario no relacionado con la actividad económica local).

Recomendación 29

La Recomendación 29 no puede ser interpretada en el sentido de que requiera la introducción de un sistema de revisión periódica de las autorizaciones concedidas para el control de participaciones significativas en instituciones financieras únicamente para fines de lucha contra el blanqueo de capitales, sino que esta Recomendación subraya desde el punto de vista del GAFI, la conveniencia de revisar que los accionistas que controlan el capital de las instituciones financieras son adecuados (en particular de los bancos y de otras instituciones). Por consiguiente, en caso de que existan criterios de aptitud (o de honorabilidad) de los accionistas, las autoridades de vigilancia deberían prestar atención a su adaptación a los objetivos de la lucha contra el blanqueo de capitales.

Recomendación 33

Sin perjuicio de los principios de su ordenamiento interno, los países deberían esforzarse por asegurar que las diferencias en las definiciones nacionales del delito de blanqueo de capitales (es decir, los diferentes criterios relativos al elemento intencional de la infracción, las diferencias en los delitos subyacentes que den lugar al blanqueo de capitales, las diferencias con respecto a la acusación de la perpetración de la infracción subyacente del delito de blanqueo de capitales) no afecten la capacidad o disposición de los países de prestarse asistencia legal mutua.

Recomendación 36 (Entrega vigilada)

La entrega vigilada de fondos que se sabe o sospecha son el producto de un delito es una técnica válida y eficaz de aplicación de las leyes para obtener información y pruebas sobre las operaciones internacionales de blanqueo de capitales. En ciertos países, las técnicas de entrega vigilada pueden incluir también la vigilancia de dinero. Puede ser de gran utilidad para emprender ciertas investigaciones penales y también puede ayudar a obtener más información general sobre las actividades de blanqueo de capitales. Debiera alentarse firmemente el uso de estas técnicas. Por lo tanto, deberían tomarse medidas apropiadas para que no haya obstáculos en los sistemas jurídicos que impidan el uso de las técnicas de entrega vigilada para la realización de tales operaciones, con sujeción a los requisitos legales, entre ellos la autorización judicial. El GAFI acoge con agrado y apoya las gestiones de la Organización Aduanera Mundial y de Interpol para alentar a sus miembros a que tomen todas las medidas apropiadas para promover el uso de estas técnicas.

Recomendación 38

a) Cada gobierno considerará, cuando sea posible, el establecimiento de un fondo para los activos decomisados en su respectivo territorio, en el que se deposite una parte o la totalidad de los bienes decomisados para los fines de salud, educación, represivos u otros pertinentes.

b) Cada gobierno debería considerar, cuando sea posible, la adopción de las medidas que sean necesarias para permitir que los bienes decomisados puedan repartirse con otros países, en particular, cuando el decomiso sea el resultado, directo o indirecto, de las acciones operativas coordinadas.

Aplazamiento de la detención e incautación

Los países deberían considerar la adopción de medidas a nivel nacional, incluidas las legislativas, para que las autoridades competentes que investigan las causas de blanqueo de capitales puedan aplazar o suspender la detención de los sospechosos y/o la incautación del dinero, o puedan no llevar a cabo tal detención e incautación, con el fin de identificar a los implicados en dichas actividades o de recopilar pruebas. Sin dichas medidas no es posible aplicar determinados procedimientos, tales como las entregas vigiladas y las operaciones encubiertas.