

I. PANORAMA GENERAL: OTORGAR MÁS PRIORIDAD A COMBATIR EL BLANQUEO DE DINERO

A. La lucha contra el blanqueo de dinero como forma eficaz de combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada

1. El tráfico internacional de estupefacientes y sustancias sicotrópicas ha rendido capitales inmensos a quienes lo han iniciado y organizado. Esos carteles y grupos de traficantes de drogas están organizados y estructurados para funcionar con eficacia en el seno de las economías nacionales, lo mismo que en el plano internacional. Los beneficios obtenidos gracias a sus actividades ilegales se integran en la economía legal o se emplean de manera corrupta y delictiva para fomentar esas actividades. Ante esta situación, los gobiernos, al acordar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹, decidieron instaurar medidas de detección y sanción de las actividades de blanqueo de dinero, a fin de golpear a los narcotraficantes donde más les doliese. Dadas las consecuencias que la aplicación eficaz de esas medidas puede tener en la reducción del narcotráfico y en el logro de los objetivos de los tratados internacionales de fiscalización de drogas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes decidió tratar el tema en su 59º período de sesiones.

2. Desde una perspectiva moral, ética o jurídica, ningún gobierno o sociedad pueden aceptar que se obtengan ingresos de actividades delictivas como el narcotráfico y actividades conexas. Todos los Estados, no sólo los obligados por la Convención de 1988, deben promulgar y aplicar eficazmente leyes que les permitan confiscar el producto derivado del tráfico de drogas y sancionar no sólo a quienes participan en el tráfico de drogas, sino también a quienes facilitan de cualquier forma la obtención o el manejo de beneficios derivados de esas actividades.

3. La prevención del blanqueo de dinero es un problema para todos los países, lo mismo desarrollados que en desarrollo, pero especialmente para las economías frágiles o vulnerables, que pueden verse fácilmente sometidas a presión económica y política, o incluso al control de grupos delictivos si su capital puede acceder libremente a ellas. Ese capital tiene grandes posibilidades de exacerbar la corrupción de las autoridades públicas y del sector privado.

4. Los grupos de traficantes poderosos y sus financieros podrían llegar a tener mucha influencia en los políticos, el sistema judicial, los medios de comunicación y otros sectores de la sociedad e imponer al país sus propias leyes, comprendida la "compra de la opinión pública". Cabe considerar que la propagación ininterrumpida del empleo de drogas para fines no médicos va en interés de esos grupos de traficantes financieramente poderosos, los cuales pueden esperar que, al aumentar la aceptación social del consumo de drogas con fines no médicos, aumentará también el uso indebido de drogas y, por consiguiente, sus beneficios.

5. El blanqueo de dinero entraña introducir subrepticamente dinero de origen delictivo en los canales legítimos de negocios respetables para que parezca normal y legal. En la práctica, esto se hace en tres fases, que pueden ser simultáneas:

a) La "inversión" o colocación de dinero en efectivo, por conducto de instituciones financieras o de la economía al por menor; el cambio inmediato del efectivo por otras divisas o su transferencia al extranjero;

b) La "cadena" o multiplicación de transacciones financieras, a menudo en varios países, para evitar que se detecte el origen de los beneficios obtenidos ilegalmente;

c) La "integración" de los ingresos de origen delictivo, que, so capa de inversiones en la actividad económica, les da una apariencia de legalidad.

6. Las operaciones de blanqueo de dinero pueden ser sumamente complejas y para combatir las es preciso aplicar un planteamiento multidisciplinario que tenga plenamente en cuenta los aspectos jurídicos, financieros y

de represión del problema. Los principales casos de blanqueo de dinero son mayoritariamente de carácter internacional y exigen una respuesta mundial.

7. Aunque se desconocen las cifras exactas del dinero de origen delictivo, al parecer han alcanzado niveles elevadísimos, al haberlas agravado el impacto acumulativo de los fondos ocultos o reinvertidos en los sectores económico, social y político. Se calcula que ascienden a varios centenares de miles de millones de dólares al año y que superan el producto interno bruto de la mayoría de los países. La mayoría de ese dinero procede de la producción y el tráfico ilícitos de drogas y de su uso indebido en el mundo.

8. A los traficantes les mueve esencialmente la búsqueda del lucro máximo. El tráfico de drogas origina beneficios, que a su vez se utilizan para aumentar el tráfico, lo que crea un círculo cada vez más vicioso. Ese círculo se podrá romper combatiendo el dinero procedente de las drogas y de la delincuencia organizada en general, para privar a esas operaciones de narcotráfico y a quienes las organizan de su motivación. Hasta la fecha, las incautaciones de drogas, aun de grandes cantidades, han ocasionado a los narcotraficantes sólo pérdidas limitadas, que han sido compensadas rápidamente con un aumento de los envíos. Ahora bien, la confiscación de los bienes de los delincuentes reduce su capacidad de organizar y mantener sus sistemas logísticos y de corromper, y por consiguiente mina la base misma de su poder. A menudo, es la única forma de destruir a organizaciones criminales y de acabar con los tipos de operaciones de tráfico que llevan a cabo. Además, en algunos países las sumas confiscadas a narcotraficantes pueden ser asignadas a la lucha contra las drogas. Esas sumas se podrían utilizar para financiar proyectos de prevención del uso indebido de drogas, mejorar la capacidad de los órganos de represión o fomentar programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, lo cual ayudaría a intensificar la lucha contra la delincuencia organizada y la producción y el tráfico de estupefacientes, rompiendo de ese modo el círculo vicioso.

9. Las operaciones monetarias y financieras son los puntos en los que delincuentes son más vulnerables. A causa de la compartimentación de las principales organizaciones delictivas, normalmente es imposible determinar la existencia de un vínculo entre un envío de drogas incautado y los verdaderos organizadores de la operación de narcotráfico. A menudo, el dinero es la única pista que lleva directamente a los organizadores.

10. La comunidad internacional ha empezado a instaurar los medios y procedimientos jurídicos necesarios para detectar y combatir el blanqueo de dinero; a causa de la índole internacional del blanqueo de dinero, es fundamental que haya una movilización general en ese sentido. Además, ningún país, ya sea rico o pobre, grande o pequeño, esté o no equipado con mecanismos perfeccionados para combatir el blanqueo de dinero, puede considerarse a salvo de las actividades de blanqueo de dinero. Ninguna cadena es más fuerte que su eslabón más débil, y la eficacia del mecanismo mundial para combatir el blanqueo de dinero dependerá de si en ese mecanismo hay lagunas importantes, como normativas laxas o inexistentes, servicios financieros extraterritoriales no reglamentados o legislaciones comerciales que faciliten el blanqueo de dinero.

11. La respuesta internacional al problema del blanqueo de dinero es más esencial aún habida cuenta de que las cantidades de dinero que se manejan en esas actividades están asumiendo proporciones tales que pueden contaminar o desestabilizar los mercados financieros, poniendo en peligro los cimientos económicos, políticos y sociales de Estados económicamente débiles, en particular los Estados que acaban de instaurar economías de mercado, y planteando en último término una verdadera amenaza a la democracia. Algunos políticos creen que, en interés del desarrollo económico, deben oponerse a las leyes y medidas de represión del blanqueo de dinero. Esa argumentación no tiene en cuenta los efectos perjudiciales de esas políticas a lo largo del tiempo en el desarrollo social, económico y político. Si se permite que el producto del narcotráfico se infiltre en una economía nacional, se refuerza el grado de corrupción de la sociedad. Si grandes sumas de ese producto se invierten en una parte determinada de un sector industrial o comercial, las otras partes de ese sector, o bien no podrán competir con aquella y desaparecerán, o bien, para poder seguir siendo competitivas, tendrán que adoptar prácticas de corrupción similares; de ese modo, el resto del sector industrial o comercial, y toda la economía, acabará por corromperse, y toda la vida política y social padecerá consecuencias similares.

B. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

12. La aprobación de la Convención de 1988 constituyó el primer paso decisivo en la movilización de la comunidad internacional para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

13. En la Convención de 1988, se definen los delitos relativos al blanqueo de dinero y se exige a los Estados Partes en la Convención que los tipifiquen como delitos penales graves, punibles con sanciones severas y sujetos a extradición. La Convención de 1988 también insta a adoptar mecanismos de identificación y detección, así como procedimientos para obtener la presentación de documentos bancarios, financieros y comerciales, al tiempo que prohíbe a los Estados Partes negarse a aplicar las disposiciones de la Convención amparándose en el secreto bancario. Promueve la cooperación internacional para la investigación, el enjuiciamiento y el decomiso de los productos del tráfico de drogas. Insta a cada una de las partes a considerar la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso, en la medida en que ello sea compatible con los principios de su derecho interno. Define la asistencia judicial recíproca, y promueve otras formas de cooperación entre los ordenamientos jurídicos y administrativos, recomendando procedimientos menos burocráticos para el intercambio de información y datos.

C. Medidas y marco de organización en el ámbito internacional

14. Ya se han producido algunos hechos alentadores. En el sector financiero, el 12 de diciembre de 1988 el Comité sobre Reglamentación y Supervisión Bancaria* aprobó una declaración sobre la prevención de la utilización del sistema bancario para el blanqueo de fondos de origen delictivo², que propugna una vigilancia reforzada de la comunidad bancaria internacional, concretamente en la identificación de los clientes, y una mayor cooperación con las autoridades judiciales y policiales a fin de frustrar las operaciones de blanqueo. Esta declaración ha tenido un efecto decisivo sobre la comunidad financiera internacional, y muchos países han incorporado sus principios en sus respectivos sistemas financieros.

15. La comunidad internacional intensificó sus esfuerzos de manera concreta, en primer lugar mediante la labor del Grupo Especial de Expertos Financieros constituido por los jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los siete principales países industrializados y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas** en la 15ª cumbre económica anual celebrada en París en julio de 1989. El Grupo Especial de Expertos Financieros se ha puesto a la cabeza de los esfuerzos encaminados a combatir el blanqueo de dinero.

16. El primer logro del Grupo Especial de Expertos Financieros fue la formulación de 40 recomendaciones, publicadas en febrero de 1990, que, de manera general, fortalecen y completan en detalle las disposiciones de la Convención de 1988 y los principios de la declaración aprobada por el Comité sobre Reglamentación y Supervisión Bancaria, concretamente en lo relativo a la cooperación futura entre el sistema financiero y los órganos de represión y a la cooperación internacional.

17. Además de invitar a los Estados a que pasen a ser partes en la Convención de 1988, a promulgar leyes financieras que no se opongan a las directrices del Grupo Especial de Expertos Financieros y a aumentar la cooperación multilateral en las investigaciones y los enjuiciamientos, las recomendaciones hacen hincapié en el mejoramiento de los sistemas jurídicos nacionales para combatir el blanqueo de dinero, el fortalecimiento del rol desempeñado por el sistema financiero, en su sentido más amplio, y la potenciación de la cooperación internacional.

18. El Grupo Especial de Expertos Financieros organizó y elaboró un análisis de los flujos financieros mundiales, de los sistemas bancarios y financieros y de los métodos de blanqueo de dinero. Ha estudiado los

* El Comité está integrado por representantes de los bancos centrales y de las autoridades de fiscalización de Alemania, Bélgica, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, el Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Suiza.

** Ahora denominada Comisión Europea.

eslabones débiles que facilitan las operaciones de blanqueo (sociedades "de fachada"^{*}, transferencias por vía electrónica, grupos "off-shore", transacciones sin contacto personal, etc.) dentro del marco de un enfoque multidisciplinario (jurídico, financiero y de represión). El Grupo Especial de Expertos Financieros estudia algunas mejoras a las medidas aconsejadas y controla y evalúa la aplicación de las recomendaciones y la introducción de leyes y medidas pertinentes por parte de sus miembros.

19. El Grupo Especial de Expertos Financieros también ha formulado un enfoque dinámico con respecto a los países que no son miembros, alentándolos a aprobar y poner en práctica las recomendaciones. A este efecto, en 1993 estableció el Grupo Especial de Expertos Financieros del Caribe. A fines de 1994, el Grupo Especial de Expertos Financieros estableció una secretaría en Australia para facilitar sus actividades en Asia y el Pacífico. Muchos Estados que no son miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros han aprobado algunas de sus recomendaciones, si no todas, y han procedido a aplicar sus principios.

20. A partir del 1º de noviembre de 1995, entre los miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros se contaban los gobiernos de 26 Estados o territorios^{**} así como la Unión Europea y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo^{***}. Los éxitos obtenidos fueron reconocidos por los jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los siete principales países industrializados y el Presidente de la Comisión Europea en su 20ª cumbre económica anual, celebrada en Nápoles en julio de 1994, que apoyó la continuación de su labor por otros cinco años (1994-1999).

21. A nivel regional, el Consejo de Europa se está dedicando especialmente a elaborar instrumentos jurídicos internacionales. Veinticuatro Estados han firmado, y ocho han ratificado^{****} su Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito³, aprobado en septiembre de 1990 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Este Convenio facilita la asistencia recíproca internacional en esta esfera. El 10 de junio de 1991 el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó la directiva 91/308/EEC, sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para blanquear capitales⁴, que es un modelo excelente para la formulación de medidas a nivel nacional. Algunos organismos de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, el Grupo de supervisores de los bancos "off-shore", la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos y la Secretaría del Commonwealth también están llevando a cabo actividades en esta esfera, pero están trabajando con recursos humanos limitados y, con frecuencia, sus actividades se limitan a una sola región o tema (como por ejemplo, la asistencia jurídica).

22. Los representantes de los organismos de represión interesados, el Consejo de Cooperación Aduanera (también denominado Organización Mundial de Aduanas) y la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) preparan análisis de las actividades de blanqueo desde el punto de vista operacional y elaboran programas de capacitación para investigadores financieros. La OIPC/Interpol, en colaboración con la Organización Mundial de Aduanas, está elaborando un compendio de datos económicos que proporcionará

* Las empresas "de fachada" son entidades legalmente constituidas (u organizadas de otro modo) que participan o simulan participar en el comercio lícito. No obstante, estas operaciones comerciales sirven principalmente para encubrir el blanqueo de dinero.

** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islandia, Italia, el Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza y Turquía.

*** Los Estados Miembros son Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

**** Los ocho Estados que se enumeran a continuación han firmado y ratificado la Convención: Bulgaria, Finlandia, Italia, Lituania, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza, y los 16 Estados que siguen la han firmado pero todavía no la han ratificado: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Portugal, San Marino y Suecia.

información sobre la legislación nacional de algunos Estados en esa esfera, así como información para uso operacional. Recientemente, la Organización Mundial de Aduanas, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la OIPC/Interpol, preparó un vídeo encaminado a crear una mayor conciencia sobre el creciente problema del blanqueo de dinero.

D. Función de las Naciones Unidas en la lucha contra el blanqueo de dinero

23. Las siguientes conferencias, celebradas en 1994 y 1995 con el auspicio de las Naciones Unidas, abordaron la necesidad de adoptar medidas eficaces contra el blanqueo de dinero: la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial, celebrada en Courmayeur (Italia), del 18 al 20 de junio de 1994⁵; la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles del 21 al 23 de noviembre de 1994⁶, y el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995⁷. Los dos organismos de la Secretaría que se ocupan directamente de la lucha contra el blanqueo de dinero, es decir el PNUFID y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, han recibido mandatos concretos a tal efecto. En el caso del PNUFID, esos mandatos surgen de la Convención de 1988 y, en el caso del PNUFID y la Subdivisión, de diversas resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Estupefacientes o la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

24. Hasta ahora, las actividades del PNUFID en esta esfera han consistido mayormente en la prestación de asesoramiento y asistencia en lo que hace a la legislación contra el blanqueo de dinero y la ayuda a países como Colombia, Mauricio, Nigeria y Tailandia en la elaboración de las leyes y la infraestructura jurídica apropiadas. Para facilitar esta asistencia, el PNUFID ha elaborado leyes modelo sobre el blanqueo de dinero y el decomiso. Las actividades también se han centrado en crear una mayor conciencia entre los Estados Miembros con respecto a la necesidad de adoptar medidas contra el blanqueo, como complemento de la labor del Grupo Especial de Expertos Financieros y otros organismos pertinentes. Teniendo en cuenta los limitados recursos de que se dispone, se han llevado a cabo algunas actividades concretas en ciertos sectores esenciales, a fin de iniciar programas de acción. Al mismo tiempo, se ha analizado la posibilidad de elaborar, juntamente con la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, un programa de acción contra el blanqueo de dinero cuyo carácter sea verdaderamente mundial.

25. El PNUFID tiene el mandato explícito de prestar asistencia jurídica y capacitación en la lucha contra el blanqueo de dinero. En 1995, en su resolución 9 (XXXVIII), la Comisión de Estupefacientes pidió al PNUFID que, en cooperación con la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, prestara a los Estados interesados asistencia técnica en la capacitación de personal judicial y de investigación y en la prevención y el control del blanqueo de dinero y de la transferencia ilícita de activos.

E. Resultados obtenidos hasta la fecha

26. Al 1º de noviembre de 1995, 119 Estados habían pasado a ser Partes en la Convención de 1988. Ninguno de ellos ha formulado reservas objetando en forma directa las disposiciones contra el blanqueo de dinero. En consecuencia, todos ellos deberán adoptar las medidas pertinentes.

27. Todos menos uno de los miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea, han adoptado las leyes y procedimientos dispuestos por la Convención de 1988 y los aconsejados en las 40 recomendaciones formuladas por ese Grupo. Además, un número creciente de Estados que no son miembros del Grupo Especial de Expertos Financieros tipifica el blanqueo de dinero como un delito penal y, si bien se encuentran en diferentes etapas de tramitación, están promulgando las leyes necesarias, principalmente encaminadas a establecer la cooperación entre el sistema financiero y los organismos de represión competentes, y están organizando los servicios especializados necesarios, en especial los que deben tramitar los informes sobre transacciones sospechosas recibidos del sistema financiero. Este es el caso, por ejemplo, de Chile, Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Checa.

28. Otros Estados, como la Argentina, Bolivia, la Federación de Rusia, Israel, Kirguistán, Mauricio, Tailandia y Ucrania están iniciando este proceso.
29. Inevitablemente, la adopción de estas medidas preventivas lleva tiempo, sobre todo debido al trámite parlamentario necesario para adoptar nuevos mecanismos. En consecuencia, la realización de estos esfuerzos a nivel internacional es una actividad de largo plazo. No obstante, se puede dar un primer paso en menos tiempo, fortaleciendo las normas de vigilancia en el sector financiero. En general, esas normas están comprendidas en el ámbito de las reglamentaciones internas. Este fortalecimiento reduce la vulnerabilidad del sector financiero ante las operaciones de blanqueo y prepara el camino para el establecimiento de los servicios de represión especializados.
30. Varios Estados han celebrado acuerdos con otros sobre la división de los productos incautados y están analizando la posibilidad de firmar otros convenios similares. En algunos países, al menos una parte del valor del producto y de los bienes decomisados se aporta a los organismos gubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas. Si bien la Convención de 1988 invita a los Estados a aportar el producto decomisado a los organismos intergubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas, hasta la fecha el PNUFID no ha recibido ninguna contribución de esta naturaleza.
31. El Grupo Especial de Expertos Financieros controla la aplicación de las recomendaciones por parte de sus miembros. Este control se realiza en primer lugar a través de la autoevaluación, mediante cuestionarios detallados que cada miembro completa periódicamente y, en segundo lugar, usando un original procedimiento denominado "evaluación mutua", en que la legislación y los mecanismos establecidos en cada Estado Miembro son examinados por expertos de otros Estados Miembros y por la secretaría del Grupo Especial de Expertos Financieros. Después de dicho examen se elabora un informe que todos los miembros analizan y debaten en una reunión plenaria, y cuyo resumen aparece en el informe anual del Grupo Especial de Expertos Financieros. Hasta la fecha, todos los Estados Miembros han sido sometidos a examen y se ha iniciado una nueva ronda de exámenes para evaluar los nuevos acontecimientos y la situación de cada Estado Miembro desde un punto de vista mejor fundamentado. En la región del Caribe se ha aplicado un procedimiento idéntico al descrito. El Grupo Especial de Expertos Financieros procura también introducir procedimientos de evaluación en Estados que no son miembros, con los que el Grupo entra en contacto como parte de sus esfuerzos por crear una mayor conciencia sobre el problema.
32. Cuando los Estados adoptan una legislación apropiada y completa, las actividades de blanqueo pueden verse inmediatamente obstaculizadas. En general, los análisis efectuados, en particular en el seno del Grupo Especial de Expertos Financieros, y los resultados obtenidos en la lucha contra el blanqueo demuestran que, por una parte, las medidas introducidas provocan la transferencia de las operaciones de blanqueo, especialmente de las primeras fases de "colocación" e "intercalación" a países sin controles y/o a sistemas bancarios insuficientemente reglamentados y organizados y, por otra parte, propician la utilización del sector financiero no bancario y del sector no financiero. Además, se observa que los métodos de blanqueo empleados al recurrir a los profesionales de las finanzas son más complejos.
33. Incluso los países o territorios que en algún momento fueron considerados por los blanqueadores como refugios seguros por su arraigado respeto al secreto bancario, están perdiendo su atractivo para esas personas debido a las leyes y medidas promulgadas recientemente en los mismos. Algunos ejemplos de estos países o territorios son las Islas Caimán, Luxemburgo, Mónaco y Suiza.
34. Todo ello ha inducido al Grupo Especial de Expertos Financieros a reflexionar más detenidamente sobre las sociedades llamadas "pantalla"*, "de fachada" o "fantasma"** , sobre los paraísos financieros "off-shore" y sobre la necesidad de obtener información transparente sobre la propiedad de las sociedades.

* Las sociedades "pantalla" son entidades legalmente constituidas con el único propósito de dedicarse a actividades delictivas.

F. Observaciones

35. La Junta considera que es importante asegurar que las funciones de todas las organizaciones sean complementarias y que aborden los aspectos tanto teóricos como prácticos de la lucha contra el blanqueo de dinero a nivel internacional. Los principios generales deben formularse de manera uniforme y, en los casos necesarios, se debe ayudar a los países a aplicar esos principios. Si bien se han logrado algunos avances a este respecto, la Junta observa con preocupación que la comunidad internacional no ha adoptado medidas concretas para coordinar en forma eficaz la lucha contra el blanqueo de dinero a nivel mundial. En consecuencia, existe una evidente falta de universalidad en la aplicación de las medidas de lucha contra el blanqueo y se carece de un instrumento que pueda aplicarse en forma general para evaluar los resultados de esas medidas.

36. A fin de lograr un enfoque más universal, la Junta considera que se debe establecer un marco amplio para coordinar las medidas adoptadas contra el blanqueo en todo el mundo. Este marco universal debe incluir la recopilación y difusión sistemáticas de información sobre la incautación y decomiso del producto del tráfico de drogas, así como mecanismos para supervisar los avances de la comunidad internacional en la prevención y control del blanqueo. También se debe evaluar exhaustivamente la eficacia de las medidas aplicadas en esta esfera. A fin de alcanzar estos objetivos, se debe adoptar un instrumento apropiado que extienda al plano internacional el tipo de labor realizado por el Grupo Especial de Expertos Financieros en lo que hace al control de la aplicación de sus recomendaciones por sus miembros. Esto permitiría registrar los éxitos obtenidos por los organismos de represión en la incautación y decomiso del producto del narcotráfico, como ya se ha hecho con respecto a las incautaciones de drogas. La Junta considera que las Naciones Unidas serían el organismo lógico para supervisar los avances logrados en la lucha contra el blanqueo de dinero a nivel mundial y para promover la adopción de otras medidas en esta esfera.

G. Recomendaciones

37. Como ya se ha dicho, la comunidad internacional, las organizaciones regionales y los Estados han adoptado muchas medidas importantes. Sin embargo, queda mucho por hacer. En consecuencia, la Junta recomienda que todos los gobiernos:

a) Pasen a ser partes en la Convención de 1988 y enmienden su legislación y, en los casos necesarios, sus constituciones a fin de aplicar dicha Convención;

b) Promulguen y apliquen en forma efectiva leyes pertinentes contra el blanqueo de dinero, que deberán incluir normas sobre el decomiso de los bienes de los traficantes;

c) Consideren la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso, conforme a lo establecido en el párrafo 7 del artículo 5 de la Convención de 1988, aun que ello implique la adopción de enmiendas a la legislación y/o a la Constitución;

d) Apliquen plenamente las 40 recomendaciones formuladas por el Grupo Especial de Expertos Financieros;

e) Establezcan procedimientos para que las instituciones financieras puedan informar de transacciones sospechosas a un órgano especializado, y consideren la posibilidad de establecer un sistema de informes similar para los profesionales abocados a las actividades financieras y las personas que se dedican a la venta de bienes costosos;

** En contraste con las sociedades "de fachada" y "pantalla", las sociedades "fantasma" existen sólo como nombres; sus documentos de constitución nunca se registran. Las sociedades "fantasma" son ficticias. Aparecen con mayor frecuencia en documentos de embarque y en órdenes de transferencia de fondos como consignatarios, agentes de carga o terceros para encubrir a los destinatarios finales de los fondos ilícitos.

- f) Establezcan dependencias especializadas para investigar y enjuiciar los casos de blanqueo;
- g) Fortalezcan la reglamentación que rige a las sociedades, para lograr una mayor transparencia en cuanto a su propiedad y control y para facilitar la cooperación con los organismos de represión que combaten el blanqueo de dinero;
- h) Potencien la cooperación internacional en las esferas de la asistencia jurídica recíproca y la asistencia en las actividades de represión;
- i) Consideren la posibilidad de establecer un marco amplio a nivel mundial para una mejor coordinación de la lucha contra el blanqueo;
- j) Cooperen, en el plano mundial, en la evaluación de procedimientos como los elaborados por el Grupo Especial de Expertos Financieros;
- k) Introduzcan un sistema mundial para registrar y comunicar las incautaciones del producto del tráfico de drogas;
- l) Celebren acuerdos con otros gobiernos para repartirse los productos ilícitos incautados, dado que ésta es una forma de incentivar a los gobiernos para que investiguen y compartan información sobre actividades relacionadas con el blanqueo;
- m) Aporten una parte del valor del producto o de los bienes decomisados a organismos gubernamentales e intergubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

H. Comentarios finales

38. La Junta toma nota de los distintos niveles de avance logrados hasta ahora por los gobiernos en la aplicación de medidas contra el blanqueo de dinero. Alienta a los gobiernos de los países que ya tienen sistemas en funcionamiento a que ayuden a aquellos que no han podido introducir estas medidas y/o aumentar su apoyo a las actividades del PNUFID en esta esfera.

39. La Junta invita a todos los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesadas a que prosigan sus esfuerzos por elaborar los mecanismos más apropiados para detectar, enjuiciar y prevenir las actividades de blanqueo de dinero. Tal vez haya llegado el momento de examinar medidas que podrían culminar en un instrumento internacional jurídicamente vinculante que trate más concretamente de las medidas contra el blanqueo de dinero.

II. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS

A. Estupefacientes

1. Situación de las convenciones internacionales sobre estupefacientes

40. Al 1º de noviembre de 1995, el número total de Estados Partes en las convenciones internacionales sobre estupefacientes era de 153, de los cuales 19 eran solamente Partes en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes⁸ y 134 eran Partes en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972⁹. Con posterioridad a la publicación del último informe de la Junta, los siguientes cuatro Estados han sucedido a Partes en la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 o se han adherido a ella: Guinea-Bissau, la República de Moldova, Swazilandia y Uzbekistán. Además, Etiopía, Malí y Mauricio, que ya eran partes en la Convención de 1961, se adherieron al Protocolo de 1972 de enmienda de la Convención. El Gobierno de Suiza ha informado a la Junta que tiene previsto ratificar a más tardar en abril de 1996 el Protocolo de 1972 por el cual se enmienda la Convención de 1961.

41. De los Estados que todavía no son Partes en las convenciones internacionales sobre estupefacientes, 12 se encuentran en África, 6 en Asia, 5 en América Central y el Caribe, 3 en Europa y 6 en Oceanía. Además, cierto número de Estados recientemente independizados de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas deberán aún indicar si tienen el propósito de pasar a ser Partes en esas convenciones, por sucesión o adhesión.

42. La Junta espera que los Estados interesados no sólo tomen rápidamente las disposiciones para pasar a ser Partes en las convenciones internacionales sobre estupefacientes, sino que también promulguen la legislación y los reglamentos nacionales necesarios para cumplir esas convenciones. La Junta cree que la adhesión a la Convención de 1961 podría conseguirse prontamente como resultado de mecanismos ya establecidos en Estados tales como Azerbaiyán, Bhután, El Salvador, Granada, Guyana y San Vicente y las Granadinas, que ya son Partes en los tratados internacionales más recientes sobre fiscalización de drogas, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971¹⁰ y la Convención de 1988, y están recibiendo asistencia internacional.

43. Varios otros Estados, concretamente el Afganistán, Arabia Saudita, Argelia, Belarús, Bulgaria, el Chad, la Federación de Rusia, Marruecos, Myanmar, Nicaragua, el Pakistán y Ucrania, que ya son Partes en la Convención de 1961, aún no han ratificado el Protocolo de enmienda de 1972. La Junta confía que la ratificación por dichos Estados tendrá lugar prontamente, puesto que todos ellos se han adherido a los tratados internacionales más recientes sobre fiscalización de drogas.

2. Cooperación con los gobiernos

44. En el desempeño de las funciones que le han asignado las convenciones internacionales sobre estupefacientes, la Junta mantiene un diálogo continuo con los gobiernos. La información proporcionada por los gobiernos permite a la Junta estudiar el movimiento lícito de estupefacientes, asegurando de esa forma que todos los gobiernos observen estrictamente las disposiciones previstas en esas convenciones para limitar la fabricación e importación de estupefacientes exclusivamente a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos y que se adopten medidas para prevenir la desviación de estupefacientes hacia el tráfico ilícito. Los gobiernos deberían utilizar dicha información, que la Junta publica anualmente, para comprobar si han aplicado debidamente las disposiciones de esas convenciones.

45. Se han recibido de 157 Estados y territorios las estimaciones anuales de las necesidades de estupefacientes para 1996. La Junta elaboró las estimaciones para 52 Estados y territorios que no habían facilitado sus propias estimaciones para el mismo año de referencia. La Junta observa con preocupación que varios Estados y territorios omitieron reiteradamente el envío de estimaciones de sus necesidades de estupefacientes. Insta por ello a los gobiernos en cuestión a tener presente la importancia de aplicar mundialmente el sistema de estimación y a adoptar medidas eficaces para mejorar esta situación.

46. En los últimos tres años no se han recibido estimaciones anuales de las necesidades de estupefacientes de los siguientes Estados: el Afganistán, Albania, Angola, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, las Comoras, Djibouti, la ex República Yugoslava de Macedonia, el Gabón, Kenya, Liberia, Somalia, Viet Nam y Zambia. La Junta comprende que, en algunos casos, la situación política interna no permite todavía desarrollar la cooperación necesaria.

47. La Junta toma nota con satisfacción de que la República Unida de Tanzania y Santa Lucía, que no habían facilitado estimaciones durante varios años, lo han hecho para 1996. La Junta espera que ambos Gobiernos seguirán cooperando y suministrarán anualmente y en forma oportuna sus estimaciones sobre necesidades de estupefacientes.

48. Con respecto a la información estadística requerida de conformidad con el artículo 20 de la Convención de 1961, la Junta recibió información estadística completa para 1994 de 114 Estados y territorios. La Junta toma nota con satisfacción de que Santa Lucía y Sierra Leona han reanudado el envío de información estadística y de que Kirguistán ha enviado por primera vez informaciones sobre estupefacientes. Por otra parte, Argelia, Bangladesh, Benin y China, cuya falta de cooperación en el pasado se había señalado a la atención de la Junta, han suministrado los datos requeridos para 1993 y 1994.

49. No se han recibido informaciones estadísticas correspondientes a 1994 de 28 Estados y territorios, de los cuales los siguientes no han presentado informaciones estadísticas durante varios años consecutivos: Camboya, Djibouti, Gabón, Liberia, Papua Nueva Guinea, Somalia y Zambia.

50. La Junta subraya una vez más la importancia que tiene la presentación de informaciones estadísticas para una vigilancia eficaz del funcionamiento del sistema de fiscalización internacional. Espera que los Estados que aún no han podido cumplir ese requisito remedien prontamente la situación, si es necesario pidiendo ayuda en el establecimiento del mecanismo de fiscalización requerido.

3. Evaluación del funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de estupefacientes

51. En los últimos años, ha aumentado el número de estimaciones suplementarias presentadas a la Junta y confirmadas por ésta, sobrepasando las 700 en 1995. La frecuente presentación de estimaciones suplementarias puede ser una indicación de la respuesta de los gobiernos al aumento de las necesidades clínicas. Sin embargo, también puede indicar la necesidad de reexaminar los métodos de estimación. La Junta pide a los gobiernos en cuestión que no lo hayan hecho todavía, que examinen críticamente el método utilizado para determinar las cantidades que figuran en sus estimaciones, tomando en consideración la evolución, en sus países respectivos, de las necesidades de esas sustancias para usos clínicos. La Junta destaca que la Convención de 1961 permite la presentación de estimaciones suplementarias con el fin de responder a situaciones imprevistas y no para sustituir la preparación cuidadosa de las estimaciones anuales.

52. Las estimaciones que sufrieron mayores modificaciones en 1995 correspondían a la morfina, seguida de petidina, codeína, fentanil, alfentanil, opio y metadona. Se espera que prosiga la tendencia en aumento del consumo de morfina al extenderse a más países la aplicación del programa de tres niveles de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el alivio del dolor en las afecciones cancerosas. Los gobiernos deberían considerar todas las necesidades previsibles al preparar las estimaciones anuales, evitando así en lo posible tener que presentar ulteriormente estimaciones suplementarias.

53. La aplicación a escala mundial de sistemas de estimación e información estadística en base a los tratados ha dado resultados satisfactorios, por lo que, pese a la gran cantidad de transacciones involucradas, la desviación de estupefacientes a canales ilícitos en el comercio internacional sigue siendo mínima. Sin embargo, la insuficiente aplicación de las medidas de control del comercio internacional de estupefacientes, sobre todo en los puertos de entrada de los países de destino, ha contribuido a que sólo se detecten escasas cantidades de estupefacientes perdidos.

54. En el curso de 1994 y del primer semestre de 1995, se informó a la Junta de cuatro casos de desaparición parcial de remesas de estupefacientes. Las denuncias tenían que ver con envíos de fentanil, sufentanil y dihidrocodeína. La Junta desea destacar la importancia de las disposiciones del artículo 31 de la Convención de 1961 relativas al comercio internacional, y aconseja que los gobiernos que refuercen las medidas de control del transporte y distribución de algunos estupefacientes, como el fentanil y productos análogos.

4. Medidas para garantizar la aplicación de las disposiciones de las convenciones internacionales sobre estupefacientes

55. En virtud del apartado e) del párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de 1961, los gobiernos deben suministrar a la Junta datos estadísticos sobre "decomiso de estupefacientes y destino que se les da". Esta información, que ha de presentarse a la Junta anualmente, incluye la sustancia y las cantidades decomisadas, el volumen destruido y la cantidad que se utiliza para fines lícitos.

56. Los datos sobre incautaciones son un instrumento importante para determinar las tendencias mundiales del tráfico ilícito y puedan servir también como indicadores de la eficacia con que actúa la respectiva administración nacional de fiscalización de drogas. La no presentación de información sobre incautaciones a la Junta suele ser el resultado de una coordinación insuficiente entre los diversos organismos nacionales.

57. Puesto que muchos gobiernos habían incumplido reiteradamente su obligación de proporcionar datos sobre incautaciones, en 1991 la Junta recordó a los gobiernos que no habían suministrado datos sobre incautaciones ese año, las obligaciones al respecto emanantes de los tratados. En 1995 la Junta examinó los datos sobre incautaciones correspondientes a 1993, comparándolos con las informaciones proporcionadas a la OIPC/Interpol y al Secretario General.

58. La ausencia de información sobre incautaciones o las incoherencias que pudieran aparecer en dichos datos pueden indicar deficiencias de coordinación entre los diversos organismos oficiales o incluso incumplimiento de las disposiciones de los tratados. Por consiguiente, los gobiernos a los que se dirija la Junta en tal sentido podrían considerar la necesidad de reexaminar la eficacia de sus administraciones especiales (establecidas en virtud del artículo 17 de la Convención de 1961) en lo que tiene que ver con la cooperación con otros organismos nacionales que participan en la lucha contra las drogas, de modo que se satisfagan plenamente las obligaciones sobre presentación de información a que alude el artículo 20 de la Convención de 1961.

5. Uso indebido de preparaciones farmacéuticas que contienen estupefacientes de la Lista III de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

59. La Junta ha tenido conocimiento del uso indebido, en algunos países, de productos farmacéuticos que contienen pequeñas cantidades de estupefacientes enumerados en la Lista III de la Convención de 1961. Las preparaciones más frecuentes son jarabes para la tos, cuyo ingrediente activo suele ser la codeína. En algunos países, dichos productos pueden adquirirse fácilmente sin prescripción médica. También es frecuente el contrabando transfronterizo, con la consiguiente venta en "mercados paralelos". Se sabe que algunos toxicómanos beben jarabe para la tos en sus fiestas.

60. Si bien las disposiciones de la Convención de 1961 no establecen la necesidad de suministrar informaciones estadísticas sobre el comercio internacional de tales productos, en muchos países se han adoptado medidas suplementarias para prevenir su uso indebido. La Junta recomienda que, cuando proceda, se refuercen las medidas de fiscalización, no solamente en cuanto al consumo interno sino también respecto a los procedimientos de importación y tránsito.

6. Comercio de semillas de adormidera

61. La Junta observa con preocupación el comercio de semillas de adormidera obtenidas de plantas de adormidera en países donde su cultivo está prohibido. La Junta insta a los gobiernos a velar por que las semillas de adormidera que son objeto de comercio con fines culinarios no provengan de adormideras cultivadas en forma ilícita. De lo contrario, podrían estar promoviendo inadvertidamente dicho cultivo ilícito.

7. Suministro oportuno de sustancias fiscalizadas en situaciones de extrema urgencia

62. La aplicación del sistema de autorización de exportaciones e importaciones hace prácticamente imposible transportar internacionalmente con rapidez sustancias fiscalizadas a los lugares afectados por situaciones de gran urgencia. Consciente de las dificultades, la Junta propuso en su informe correspondiente a 1994¹¹ que las obligaciones de fiscalización se limiten en tales casos a las autoridades competentes de los países exportadores. La Comisión de Estupefacientes aprobó la propuesta en su 38º período de sesiones¹².

63. Posteriormente, la OMS informó a la Junta de que el recurso de limitar las obligaciones de fiscalización a las autoridades competentes de los países exportadores en casos de extrema urgencia no era muy conocido, ya que pocas autoridades nacionales lo aplicaban. La Junta reconoce la necesidad de una declaración más explícita acerca de su postura al respecto.

64. Basándose en el artículo 32 de la Convención de 1961 y su similar, el artículo 14 del Convenio de 1971, y ateniéndose al espíritu de ambos artículos, la Junta afirma que el transporte y el suministro de sustancias objeto de fiscalización que se necesiten como ayuda humanitaria en casos de extrema urgencia ante siniestros de origen natural o humano justifican plenamente la no aplicación de los requisitos normales y corrientes de fiscalización. Recomienda que las autoridades nacionales de los países exportadores concierten acuerdos permanentes con un número limitado de abastecedores fiables de ayuda humanitaria*. En tales acuerdos se puede disponer que, en casos de extrema urgencia, los permisos de importación y exportación pueden sustituirse por un procedimiento extraordinario que permita la rápida importación y exportación de sustancias objeto de fiscalización. En la emergencia, la entidad humanitaria involucrada comunicaría lo antes posible el envío de sustancias fiscalizadas a las autoridades del país receptor, informando de ello inmediatamente a las autoridades del país exportador. Las autoridades del país exportador asumirían la responsabilidad de informar a la Junta.

8. Disponibilidad de opiáceos para usos médicos

65. En respuesta a las resoluciones del Consejo Económico y Social 1990/31 y 1991/43, en las que se pedía a la Junta que otorgara prioridad al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones contenidas en su informe especial correspondiente a 1989 sobre la oferta y demanda de opiáceos para usos clínicos y científicos¹³, la Junta inició en 1995 un estudio sobre la disponibilidad de opiáceos para usos médicos. El objeto de dicho estudio es el siguiente:

- a) Determinar si los gobiernos están aplicando al pie de la letra las recomendaciones;
- b) Indicar los gobiernos que aún no hayan aplicado plenamente las recomendaciones y sus razones;
- c) Proponer medidas para mejorar la situación respecto de las disponibilidades mundiales de opiáceos para usos médicos.

66. El estudio comprende una encuesta entre las autoridades competentes de todos los Estados y solicitudes de información a la OMS y a las organizaciones profesionales pertinentes. Un gran número de gobiernos de

* Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OMS, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja y abastecedores nacionales de confianza.

países desarrollados y en desarrollo han respondido a la encuesta. Se espera que una vez incluida la información contenida en respuestas recibidas con retraso, la encuesta proporcionará una visión completa de la situación en el mundo. El estudio también ofrece un resumen de las tendencias en el consumo de opiáceos, con el objeto de comprender mejor la situación de muchos países y los cambios que se producen.

67. La Junta analizará la información reunida y dará a conocer sus conclusiones y recomendaciones.

9. Demanda de opiáceos y oferta de materias primas de opiáceos

a) Consumo de opiáceos

68. El consumo mundial de opiáceos se estabilizó en los años ochenta en un promedio anual de 200 toneladas en equivalente de morfina. A comienzos de los años noventa, el consumo ha aumentado, llegando a 230 toneladas en equivalente de morfina en 1993, el más alto nivel hasta entonces alcanzado. En 1994, el consumo mundial de opiáceos siguió siendo alto, cifrándose en 223 toneladas en equivalente de morfina, segundo nivel máximo hasta ese año. El aumento con respecto a los niveles anteriores a 1991 puede atribuirse en parte al mayor consumo de codeína. Por ejemplo, en 1993 el consumo de codeína aumentó a 182 toneladas en equivalente de morfina, mientras que el promedio anual hasta 1991 fue de 167 toneladas en equivalente de morfina. Como puede verse en el gráfico I, el consumo de codeína en 1993 aumentó considerablemente con respecto a los promedios que prevalecían entre 1980 y 1990 en los principales países consumidores que se señalan a continuación: Australia, el Canadá, Francia, la India, el Reino Unido, Suiza y Turquía. En 1993, el 44% del consumo total de codeína tenía lugar en los países citados.

69. La morfina y la dihidrocodeína son también causantes del aumento del consumo mundial de opiáceos. En efecto, en 1994, el consumo mundial de morfina, y también el de dihidrocodeína, registraron cifras récord. El gráfico II ilustra el aumento persistente del consumo mundial de morfina desde 1984, aumento que prosiguió desde 1991 a razón de 2 toneladas por año, llegando a 14 toneladas en 1994. Esta tendencia ascendente ha sido particularmente marcada en Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, el Japón y el Reino Unido. El consumo de dihidrocodeína ha registrado también un rápido incremento en los últimos años; por ejemplo, pasó de 21 toneladas en equivalente de morfina en 1991 a 30 toneladas en equivalente de morfina en 1994.

70. El consumo de codeína ha oscilado alrededor de 167 toneladas en equivalente de morfina en los años ochenta, manteniéndose en ese nivel en 1994. Tomando en cuenta las estimaciones suministradas para 1995 y 1996, el consumo de codeína en estos años probablemente será mayor que el de 1994, debido al aumento del consumo previsto en algunos de los principales países consumidores. Considerando que el consumo de morfina ha estado aumentando constantemente en los últimos años, es de esperar que siga aumentando en el futuro. Dado que las estimaciones respectivas para los próximos años prevén un aumento del uso de dihidrocodeína en Alemania, el Japón y el Reino Unido, también cabe esperar que aumente su consumo.