

Capítulo I.

Los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas y sus repercusiones en el desarrollo y la seguridad

Introducción

1. Los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas amenazan el desarrollo político, económico y social, así como la seguridad de muchos países del mundo. La JIFE ya ha examinado esta cuestión anteriormente: su informe anual de 1995 contenía un capítulo titulado “Otorgar más prioridad a combatir el blanqueo de dinero”. El tráfico de drogas es una de las actividades más lucrativas de los grupos delictivos organizados. No solo tiene consecuencias perjudiciales para la salud de los consumidores de drogas, sino que también alimenta la violencia, la inseguridad, la inestabilidad y la corrupción en los países en los que se cultivan, producen, fabrican, transportan, distribuyen y consumen drogas. El tráfico de drogas es apenas una de las actividades ilícitas a las que se dedican los grupos delictivos organizados. También están implicados en la trata de personas, el tráfico de armas, la minería ilegal, el blanqueo de dinero y la corrupción, delitos que van acompañados de altos niveles de violencia. Así pues, los grupos delictivos organizados representan una grave amenaza para la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos de todo el mundo. Los flujos financieros ilícitos, de los que se valen los grupos delictivos organizados para obtener los mayores beneficios posibles, son el sustento de todos los aspectos del tráfico, por lo que es esencial ponerles freno para combatir el tráfico de drogas en todo el mundo. Entretanto, la globalización ha fomentado una mayor circulación de capitales, innovaciones financieras

y nuevas tecnologías, como los pagos mediante dispositivos móviles y las monedas digitales, que han agravado la amenaza de los flujos financieros ilícitos y la delincuencia organizada transnacional.

2. Según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2021* de la UNODC, unos 275 millones de personas consumieron drogas en 2019, lo que representa un aumento del 22 % con respecto a 2010, y se observó que el consumo de drogas había aumentado con mayor rapidez en los países en desarrollo. El cannabis fue la droga más consumida, con 200 millones de consumidores a nivel mundial en 2019, según las estimaciones. Durante el período 2010–2019, las muertes atribuibles a trastornos relacionados con el consumo de opioides aumentaron un 41 %. En 2020, las muertes por sobredosis en los Estados Unidos de América aumentaron un 29,4 % en comparación con el año anterior, hasta una cifra estimada de 93.331; de ese total, 69.710 habrían sido por opioides, y el fentanilo y los opioides sintéticos de fabricación ilícita fueron los principales impulsores de ese aumento. El tráfico de drogas se basa en la dinámica entre la oferta y la demanda: para combatir ese flagelo, los países deben centrarse por igual en reducir la oferta y la demanda mediante estrategias y políticas integrales que cuenten con la participación de los sectores público y privado y de la sociedad civil.

3. Mediante la restricción de la oferta se logra que las drogas sean más escasas, más caras y menos toleradas por la sociedad. Con ese fin, deben abordarse todas las

fases del tráfico de drogas (cultivo, producción, fabricación, transporte, distribución, venta y repatriación de los ingresos). Las actividades dirigidas a reducir la oferta deben llevarse a cabo a nivel local, nacional e internacional, aprovechando la capacidad diplomática, militar, de inteligencia y de aplicación de la ley para interceptar los envíos de drogas, identificar las redes delictivas y llevar a los traficantes ante la justicia. Deberían adoptarse programas de desarrollo alternativo, como la sustitución de cultivos en el caso del cultivo ilícito de drogas de origen vegetal. Las soluciones equilibradas contra la oferta y la demanda de drogas deben fundamentarse en datos empíricos y en la responsabilidad compartida, dado que las drogas ilícitas plantean retos cada vez más complejos, y la crisis de la COVID-19 y el consiguiente decrecimiento económico amenazan con empeorar su repercusión, sobre todo en las poblaciones pobres, marginadas y vulnerables.

4. La corrupción, sobre todo la que se basa en el soborno y el desvío de recursos legítimos, es un factor que propicia los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas y la economía ilícita en general, y es también un producto de ellos. Los grupos delictivos organizados aprovechan la corrupción para promover y alcanzar sus objetivos. Además de ser un delito de por sí, la corrupción erosiona la confianza, debilita la gobernanza, obstaculiza el desarrollo económico y agrava aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Por ello, es preciso detectar la corrupción y los flujos financieros ilícitos en todo el mundo y frustrarlos.

Definición de los flujos financieros ilícitos y el blanqueo de dinero

5. Los flujos financieros ilícitos son un elemento propiciador fundamental del tráfico de drogas, del que los grupos delictivos organizados obtienen riqueza y poder. Los flujos financieros ilícitos se definen como el dinero que se gana, transfiere o utiliza ilegalmente y que cruza las fronteras internacionales, con las características siguientes: *a)* los actos en sí son ilegales (por ejemplo, corrupción, evasión de impuestos); *b)* los fondos son el resultado de actos ilegales (por ejemplo, tráfico de drogas, trata de personas y contrabando de minerales o fauna y flora silvestres); o *c)* los fondos se utilizan para fines ilegales (por ejemplo, financiación de la delincuencia organizada o del terrorismo). El concepto de flujos financieros ilícitos ha evolucionado en la comunidad internacional para el desarrollo como una noción amalgamada que engloba diversos temas complejos. Aunque inicialmente se asociaron a la fuga de capitales en los años noventa, los flujos financieros ilícitos abarcan en la actualidad la

desviación de fondos públicos e ingresos tributarios de los programas de reducción de la pobreza y los programas de infraestructura en los países en desarrollo; por ello se les presta cada vez mayor atención, al considerarse que son un obstáculo clave para el desarrollo¹.

6. El blanqueo de dinero, que es el proceso de ocultar el producto del delito e integrarlo en el sistema financiero legítimo, posibilita los flujos financieros ilícitos. Según las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el blanqueo de dinero puede abarcar tres actos distintos: *a)* la conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito; *b)* la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a estos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; y *c)* la adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito. El blanqueo de dinero consta de tres etapas: *a)* la colocación (la introducción inicial del dinero ilícito en el sistema financiero); *b)* la dispersión (el proceso de separar los fondos de su origen, a menudo mediante empresas ficticias anónimas); y *c)* la integración (el dinero vuelve al delincuente a partir de una fuente de apariencia legítima, como los bienes inmuebles).

7. Los flujos financieros ilícitos se han visto sometidos a un mayor escrutinio desde las revelaciones que se hicieron con los papeles de Panamá en 2016, los papeles del paraíso en 2017, los archivos de la FinCEN en 2020 y los papeles de Pandora en 2021. Esos documentos revelaron cómo las ganancias ilícitas distorsionaban y socavaban el sistema financiero internacional e implicaban el desvío de fondos destinados al desarrollo. Los flujos financieros ilícitos, estén relacionados con la evasión de impuestos o con actividades delictivas, suponen una pérdida de recursos que a menudo se necesitan de forma acuciante para financiar iniciativas públicas e inversiones cruciales. En conjunto, para los países en desarrollo, ello representa a menudo cientos de millones de dólares en ingresos tributarios perdidos o no percibidos que, de otro modo, podrían haberse recaudado y utilizado para promover el crecimiento económico sostenible, crear puestos de trabajo, reducir la desigualdad y la pobreza y hacer frente al cambio climático. Tras la publicación de los papeles de

¹Banco Mundial, "Illicit Financial Flows (IFFs)", 7 de julio de 2017; y Fondo Monetario Internacional, folleto informativo, "The IMF and the fight against illicit and tax avoidance related financial flows", 8 de marzo de 2021.

Pandora, que revelaron información relativa a los mecanismos extraterritoriales utilizados por políticos, altos funcionarios y más de 130 multimillonarios de 45 países para ocultar sus activos, se reconoce que el aumento de la transparencia empresarial es un requisito para mejorar la integridad financiera. Las estructuras empresariales opacas son un obstáculo importante para investigar y enjuiciar los delitos, y la transparencia empresarial ofrece un mecanismo para sacar a la luz los flujos financieros ilícitos. Varias jurisdicciones siguen siendo percibidas como paraísos fiscales, pero los futuros cambios normativos a nivel nacional que se describen más adelante en este capítulo deberían contribuir a combatir el anonimato que facilita los flujos financieros ilícitos².

8. Según las estimaciones, cada año salen en forma ilícita de los países en desarrollo miles de millones de dólares. Esa sangría de fondos públicos socava los esfuerzos que realizan los países para movilizar más recursos nacionales con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible convenidos internacionalmente antes de que se cumpla la fecha fijada de 2030.

9. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se determinó que la reducción de los flujos financieros ilícitos era una esfera prioritaria para construir sociedades pacíficas en todo el mundo. La meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. La UNODC y la UNCTAD son cocustodias del indicador 16.4.1, relativo al valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes, y están encargadas de elaborar un marco de medición que sirva de guía a los países en la cuantificación de ese indicador.

10. Con arreglo a ese marco, la medición monetaria de los flujos financieros ilícitos incluiría las transferencias internacionales de capital ganado ilícitamente, el capital (originalmente) legal que haya sido objeto de transferencias internacionales con fines ilícitos y el capital (originalmente) legal que haya sido objeto de transferencias ilícitas. Los flujos financieros ilícitos se dividen en las dos categorías siguientes: *a)* la generación de ingresos, que incluye los flujos financieros ilícitos relacionados con los mercados ilícitos y su funcionamiento y con la oferta y la demanda transnacionales de bienes y servicios ilícitos; y *b)* la gestión de ingresos, que implica flujos financieros

ilícitos para gestionar los ingresos generados por actividades ilícitas y está vinculada a las modalidades de consumo e inversión de los actores ilícitos.

11. Los flujos financieros ilícitos se originan principalmente en los cuatro ámbitos que se enumeran a continuación:

a) prácticas tributarias y comerciales ilícitas (formas agresivas de elusión fiscal, prácticas tributarias y comerciales ilegales);

b) mercados ilegales (tráfico de drogas, tráfico de armas de fuego o de fauna y flora silvestres, minería ilegal, tráfico de migrantes, contrabando de mercancías);

c) corrupción (soborno, malversación, abuso de funciones, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito);

d) actividad delictiva (secuestro, esclavitud y explotación, trata de personas, explotación sexual, extorsión, robo, robo con escalamiento, hurto, financiación del terrorismo).

Mecanismos de los flujos financieros ilícitos y del blanqueo de dinero

12. Para los grupos delictivos organizados, generar ingresos es un objetivo clave: la financiación aporta oxígeno a las redes delictivas y estas obtienen poder de su riqueza y lo utilizan para corromper y cooptar a rivales, facilitadores y funcionarios gubernamentales y de seguridad. La financiación es indispensable para apoyar y mantener el mando y el control, el personal, las armas, las comunicaciones, la logística y las operaciones de los grupos delictivos organizados. Por esa razón, seguir el rastro del dinero y dismantelar los flujos financieros ilícitos puede inhabilitar a esos grupos.

13. Los flujos financieros ilícitos se basan en diversos mecanismos de blanqueo para mover y ocultar el dinero, como se destaca en los recuadros 1, 2, 3 y 4. Mediante esos mecanismos, los delincuentes tratan de ocultar el producto, las fuentes o la naturaleza de sus actividades ilícitas. Entre los mecanismos empleados para el blanqueo de dinero cabe mencionar el sistema bancario, los transportistas de dinero, el contrabando de efectivo en grandes cantidades, los proveedores de servicios monetarios, los sistemas alternativos de envío de remesas (como el sistema *hawala*), las reservas de valor, el blanqueo de capitales a través del comercio, los pagos mediante dispositivos móviles o por Internet, las criptomonedas, las

²Elizabeth G. Silver y Catherine A. Johnson, "Anti-corruption hot topic: corporate transparency emerges as cornerstone of financial integrity regulatory reforms", Vedder Price, 28 de octubre de 2021.

Recuadro 1. Los archivos de la FinCEN

Los bancos tradicionales siguen siendo los mecanismos preferidos para el blanqueo de dinero. Por ejemplo, en 2012, el banco HSBC admitió haber blanqueado 881 millones de dólares obtenidos del tráfico de drogas para el cártel mexicano de Sinaloa entre México y los Estados Unidos de América. Los fiscales decidieron no solicitar que se procesara al banco, pero sí permitieron que HSBC pagara 1.920 millones de dólares en virtud de un arreglo y que se lo sometiera durante cinco años a un régimen de libertad vigilada (*probation*), según el cual sus actividades para prevenir el blanqueo de dinero serían vigiladas por un organismo de control designado por el tribunal. Tras esa revelación, una investigación de 16 meses realizada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, BuzzFeed News y otros 108 medios de comunicación asociados dio lugar a la publicación de los archivos de la FinCEN. Esos archivos, en los que se exploraban las actividades de instituciones financieras importantes, mostraron que, a pesar de los supuestos regímenes de cumplimiento y de lucha contra el blanqueo de dinero encargados de salvaguardar los sistemas financieros, los bancos seguían prestando servicios a presuntos delincuentes, a responsables de estafas del tipo Ponzi, a sociedades ficticias vinculadas a fondos gubernamentales saqueados y a intermediarios financieros de los narcotraficantes. Ello pone de manifiesto el continuo problema de la complicidad de las mayores instituciones financieras en el movimiento y el blanqueo de flujos financieros ilícitos.

organizaciones sin fines de lucro, los bienes inmuebles y las empresas pantalla³.

14. Según los informes, casi el 60 % de las redes delictivas que se encuentran activas en la Unión Europea se dedican a la corrupción y casi el 40 % al tráfico de drogas, ya que la producción y el tráfico de drogas siguen siendo el mayor negocio delictivo de la Unión Europea. Los delincuentes ganan y blanquean miles de millones de euros al año, y hasta ahora se han subestimado la magnitud y la complejidad de las actividades de blanqueo de dinero en la Unión Europea. Los blanqueadores de dinero profesionales han creado un sistema financiero clandestino paralelo y se valen de cualquier medio para infiltrarse en las economías y las sociedades europeas y socavarlas. Más del 80 % de las redes delictivas activas en la Unión Europea utilizan estructuras empresariales legales para sus actividades delictivas. Además, casi todas las actividades delictivas tienen ahora un componente cibernético y muchos delitos se han trasladado por completo a Internet. Los delincuentes aprovechan las comunicaciones cifradas para conectarse entre sí y utilizan las redes sociales y los servicios de mensajería instantánea para llegar a un público más amplio con el fin de anunciar productos ilegales⁴.

³Celina B. Realuyo, "Leveraging financial intelligence to counter transnational threat networks in the Americas", *Revista Militar Digital Diálogo*, 3 de abril de 2019.

⁴Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021: A Corrupting Influence—The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021).

Recuadro 2. Los testaferros

Los cárteles mexicanos se encuentran entre los grupos delictivos organizados más ricos y poderosos del mundo. Se dedican al tráfico de drogas y de migrantes y se valen de distintos métodos para trasladar y blanquear su dinero. Si bien siguen practicando el contrabando transfronterizo de efectivo en grandes cantidades, los cárteles también están recurriendo a empresas ficticias para blanquear millones de dólares mediante una intrincada trama que se basa en operaciones financieras nacionales e internacionales.

Los delincuentes se valen de testaferros para crear entidades, que van desde empresas de bienes raíces y joyerías hasta servicios de consultoría, como parte de una red de blanqueo de dinero en la que también participan amas de casa, estudiantes y empleados bancarios.

En 2014, la Unidad de Inteligencia Financiera de México descubrió cuatro empresas que habían enviado y recibido recursos para ocultar el origen y el destino de esos recursos. Todas las empresas habían realizado operaciones que no coincidían con sus declaraciones de impuestos. Las cuatro empresas se habían creado el mismo día de 2012 y tenían la misma dirección y el mismo representante legal, que resultó ser un testaferro.

Tras iniciar una investigación sobre una trama de blanqueo de dinero más compleja, la Unidad encontró que las cuatro empresas ficticias habían recibido y transferido 3,523,2 millones de pesos mexicanos en menos de dos años. Esas empresas estaban conectadas con otras tres que se encontraban bajo investigación por trabajar para el cártel de Sinaloa⁵.

⁵Zorayda Gallegos, "Lavar dinero. Las empresas fantasma de los cárteles mexicanos", *El Universal* (Ciudad de México), 6 de junio de 2020.

15. Algunas redes ilícitas, que incluyen grupos delictivos y terroristas, utilizan un tipo de banca informal o sistema alternativo de envío de remesas conocido como *hawala*, que les permite trasladar sus activos debido a la naturaleza poco transparente y líquida de ese método. La *hawala* es un sistema de intermediación centenario basado en la confianza. Se utiliza en toda Asia Meridional y el mundo árabe y también en partes de África, Europa y América. Se utiliza en muchas culturas diferentes, pero con distintas denominaciones: el término "*hawala*" sirve a menudo de comodín para referirse a esos sistemas en los debates sobre la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero. La *hawala* permite a los clientes y a los corredores (conocidos como intermediarios de *hawala*) transferir dinero o valor sin trasladarlo físicamente, a menudo en zonas del mundo donde la presencia de bancos y otras instituciones oficiales es escasa o nula, o a países donde las normas financieras son poco estrictas. Los intermediarios de *hawala* organizan la transferencia y la recepción de los fondos o los artículos de valor equivalente y liquidan las transacciones mediante intercambios, dinero en efectivo y acuerdos de liquidación neta a largo plazo. Los tres tipos principales de intermediarios de *hawala* y otros proveedores de servicios similares que operan en distintas

partes del mundo se clasifican de la siguiente manera: *a)* los intermediarios de *hawala* y otros proveedores de servicios similares tradicionales (legítimos); *b)* los intermediarios de *hawala* tradicionales híbridos (que a veces son cómplices sin saberlo); y *c)* los intermediarios de *hawala* delictivos (cómplices)⁵. Se ha informado de que los autores del atentado terrorista de Mumbai ocurrido en noviembre de 2008 habían financiado sus actividades mediante transacciones de *hawala*⁶. En el Afganistán, el tráfico de opiáceos se ha extendido con mayor facilidad debido al sistema tradicional de la *hawala*. Su carácter no estructurado ha sido fundamental para profundizar y ampliar la economía informal del país y el blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas, hasta el punto de que, en determinadas épocas del año y en determinados distritos, el 100 % de la liquidez de la *hawala* tiene que ver con la droga. Desde principios de la década de 2000, el dinero del tráfico de drogas se ha venido abriendo paso en la economía legítima mediante su contribución al aumento de la demanda agregada de bienes de consumo no duraderos y duraderos, de bienes inmuebles y de construcción de edificios⁷.

16. El ciberespacio y las criptomonedas se están perfilando como una nueva frontera para los grupos delictivos organizados que se disputan el control de los enormes mercados delictivos de drogas, armas, sexo y personas. Con el fin de rastrear el uso de bitcoin y otras criptomonedas diseñadas para mantener a los usuarios en el anonimato, el Gobierno de México promulgó una nueva ley en 2018 por la que se exige que todas las plataformas de negociación de criptomonedas registradas informen de las operaciones que superen los 56.000 pesos mexicanos (2.830 dólares). El uso de bitcoin para blanquear dinero va en aumento, sobre todo entre bandas de narcotraficantes como el cártel Jalisco Nueva Generación y el cártel de Sinaloa, según las autoridades de México y los Estados Unidos. Se cree que, solamente en México, los cárteles mexicanos blanquean unos 25.000 millones de dólares al año. Para no superar el umbral de las operaciones bancarias que hacen saltar las alarmas, que es de 7.500 dólares, los delincuentes suelen dividir el dinero ilícito en pequeñas cantidades que depositan en varias cuentas bancarias, una técnica conocida en inglés como *smurfing* (“atomización”). Luego utilizan esas cuentas para hacer una serie de

⁵ Grupo de Acción Financiera, *The Role of Hawala and Other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing* (París, 2013).

⁶ Animesh Roul, “Lashkar-e-Taiba’s financial network targets India from the Gulf States”, *Terrorism Monitor*, vol. 7, núm. 19 (julio de 2009).

⁷ Christopher Ward y William Byrd, *Afghanistan’s Opium Drug Economy*, South Asia Poverty Reduction and Economic Management Working Paper Series, núm. SASPR-5 (Washington D. C., Banco Mundial, 2004).

compras en línea de pequeñas cantidades de bitcoin, lo que les permite disimular el origen del dinero y pagar a sus asociados en otras partes del mundo. Según la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos, tanto los grupos delictivos organizados mexicanos como los colombianos están aumentando el uso de las monedas virtuales debido al anonimato y la rapidez de las operaciones⁸.

17. Las zonas francas y las empresas de juego siguen utilizándose en el blanqueo de capitales a través del comercio para blanquear fondos ilícitos. Los sistemas basados en el comercio actúan como un método paralelo de transferencia de dinero y valor en todo el mundo. Los sistemas como la *hawala* y el mercado negro de cambio, y el uso de productos básicos como el oro y los diamantes, no están incluidos en muchas de las obligaciones de divulgación de información financiera, por lo que plantean enormes dificultades para las entidades encargadas de hacer cumplir la ley. A menudo, esos sistemas se basan simplemente en la modificación de los documentos de embarque o de las facturas, cambios que suelen pasar desapercibidos a menos que las entidades de aplicación de la ley de distintas jurisdicciones compartan información y puedan comparar los documentos. Los Emiratos Árabes Unidos ya exigen que los intermediarios de *hawala* y los proveedores de servicios informales de transferencia de dinero se inscriban oficialmente ante su banco central. La creciente red de unidades de transparencia comercial, que combaten ese método de blanqueo de dinero, ha puesto de relieve la magnitud del blanqueo de capitales a través del comercio transnacional gracias al control de la documentación de importación y exportación. Esas unidades se centran en la detección de anomalías en los datos comerciales (como la sobrefacturación y la subfacturación deliberadas), que pueden ser un claro indicio de blanqueo de capitales a través del comercio.

18. Los flujos financieros ilícitos derivados del tráfico de drogas no solo financian la delincuencia, sino que también apoyan el terrorismo. Los grupos terroristas dependen cada vez más de las actividades delictivas para financiar sus organizaciones. Ese fenómeno se ha descrito como la convergencia del terrorismo y la delincuencia. El tráfico de drogas es una actividad muy lucrativa que produce miles de millones de dólares en beneficios que las organizaciones terroristas pueden aprovechar con facilidad. Los vínculos entre las organizaciones terroristas internacionales y el tráfico de drogas varían enormemente de una organización a otra. En Colombia, las FARC-EP se mantuvieron con el tráfico de cocaína durante décadas.

⁸ Diego Oré, “Latin American crime cartels turn to cryptocurrencies for money laundering”, Reuters, 8 de diciembre de 2020.

Recuadro 3. El modelo de Vancouver

Los casinos y los bienes inmuebles se utilizan con fines de blanqueo de dinero. Un ejemplo de ello es el método conocido como el modelo de Vancouver. El proceso comienza en China, donde el control de divisas impide que los ciudadanos saquen del país más de 50.000 dólares.

Para eludir esa restricción, los ciudadanos chinos adinerados llegan a un acuerdo con grupos delictivos nacionales que tienen vínculos en Vancouver (Columbia Británica, Canadá). Los ciudadanos transfieren el dinero a cuentas bancarias controladas por delincuentes en China antes de viajar a Vancouver, donde los asociados de los delincuentes les entregan su dinero en dólares canadienses. Esos dólares pueden ser beneficios obtenidos de la venta de precursores o de fentanilo.

Luego el dinero se blanquea mediante el juego en casinos. Los ciudadanos chinos acuden a los casinos de Vancouver, cambian su dinero por fichas de juego y realizan una serie de apuestas de escaso valor antes de volver a cambiar las fichas por dólares canadienses, ya “limpios” o desvinculados de su origen delictivo ilegítimo. El producto se vuelve a originar en la adquisición de suministros de fentanilo por parte de las bandas delictivas o en bienes inmuebles en la Columbia Británica por los propios ciudadanos chinos, que eluden así el escrutinio de las entidades reguladoras chinas y los impuestos chinos.

La afluencia de ciudadanos extranjeros que compran propiedades en Vancouver con dinero blanqueado ha repercutido en la ciudad, pues ha hecho que los precios de la vivienda suban a niveles inasequibles para la mayor parte de la población local^{a, b}.

^aComply Advantage, “Money laundering: the Vancouver model”, 7 de enero de 2020; y Sam Cooper, “How Chinese gangs are laundering drug money through Vancouver real estate”, *Global News*, 19 de abril de 2018.

^bPeter M. German, *Turning the Tide: An Independent Review of Money Laundering in B.C. Real Estate, Luxury Vehicle Sales and Horse Racing, Dirty Money Report*, segunda parte (marzo de 2019).

El objetivo del grupo era derrocar el orden establecido en Colombia y sustituirlo por una dictadura socialista. En sus intentos de desestabilizar al Gobierno de Colombia, las FARC-EP llevaron a cabo atentados con bombas, extorsiones, asesinatos selectivos, secuestros y enfrentamientos armados con las fuerzas policiales y militares colombianas. Sin embargo, los beneficios obtenidos mediante el tráfico de drogas eran su principal fuente de financiación⁹.

19. Históricamente, el Afganistán ha sido una importante fuente de la heroína que se consume a nivel mundial. La UNODC ha indicado que al menos el 85 % de la heroína mundial procede del Afganistán. La asociación de los talibanes con la economía del opio también indica una correlación entre el tráfico de drogas y el terrorismo.

⁹Steven C. McCraw, Director Adjunto, Oficina de Inteligencia, Buró Federal de Investigaciones, testimonio ante el Comité Judicial del Senado, Washington D. C., 20 de mayo de 2003.

Entre 2000 y 2015, mientras los talibanes se enriquecían con el tráfico de drogas e iban asumiendo un mayor control sobre las regiones del Afganistán donde se cultivaba adormidera, también fueron responsables del 73 % de las muertes relacionadas con el terrorismo en el Afganistán y de aproximadamente el 13 % de las muertes relacionadas con el terrorismo en todo el mundo¹⁰. A medida que los talibanes trataban de ampliar y consolidar el control sobre la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos de drogas, los costes relativos de la heroína y la metanfetamina hicieron que esta última sustancia fuera una diversificación atractiva, ya que es incluso más rentable que la heroína. Se dice que los talibanes han ganado unos 3.000 millones de dólares anuales con el tráfico de opio y heroína. La evolución de los mercados de metanfetamina podría hacer aún más lucrativo el tráfico de drogas en el Afganistán.

Estimaciones mundiales de la escala y la naturaleza de los flujos financieros ilícitos

20. La medición del tamaño y la escala de los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas plantea un enorme desafío, ya que las estimaciones de los flujos financieros ilícitos del tráfico de drogas se extrapolan a partir de datos sobre los cultivos, la compra de precursores, el potencial de producción de drogas ilícitas, las incautaciones de drogas por las entidades encargadas de hacer cumplir la ley, las estimaciones de ventas al por mayor y al por menor y las tasas de consumo, entre otros factores. Es difícil medir con precisión los flujos financieros ilícitos que entran y salen de un país concreto.

21. En un informe de 2011 basado en un metaanálisis de las estimaciones existentes, las Naciones Unidas consideraron que los importes disponibles para el blanqueo a través del sistema financiero equivalían al 2,7 % (2,1 % a 4,0 %) del PIB mundial, es decir, 1,6 billones de dólares, en 2009. Si solo se tuvieran en cuenta los flujos relacionados con el tráfico de drogas y otras actividades delictivas organizadas transnacionales, los ingresos conexos habrían ascendido a unos 650.000 millones de dólares anuales en la primera década del nuevo milenio, lo que equivaldría al 1,5 % del PIB mundial, u 870.000 millones de dólares en 2009. Correspondieron a las drogas alrededor del 20 % (17 % a 25 %) del producto total del delito, aproximadamente la mitad del producto de la

¹⁰UNODC, Serie de módulos universitarios de la iniciativa Educación para la Justicia sobre la delincuencia organizada y la lucha contra el terrorismo, Module 16: Linkages between organized crime and terrorism, “Terrorism and drug trafficking: key facts”.

delincuencia organizada transnacional y entre el 0,6 % y el 0,9 % del PIB mundial. El método de medición consistió en lo siguiente: *a)* calcular los beneficios financieros derivados de las actividades delictivas transnacionales en los distintos niveles subregionales; *b)* estimar los importes (procedentes de las actividades delictivas transnacionales en las distintas subregiones) que ingresan en el sistema financiero; y *c)* estimar los importes que cruzan las fronteras con fines de blanqueo de dinero, lo que refleja los flujos financieros ilícitos transnacionales que realmente provienen de la delincuencia transnacional¹¹.

22. En 2014, el valor del mercado mundial del tráfico de drogas se estimó entre 426.000 millones y 652.000 millones de dólares. Ello representa aproximadamente un tercio de los ingresos totales de la delincuencia transnacional, que se calculan entre 1,6 y 2,2 billones de dólares al año¹².

23. En los Estados Unidos, el gasto en cannabis, cocaína, heroína y metanfetamina alcanzó casi 150.000 millones de dólares en 2016; de esa suma, una gran parte proviene de la pequeña proporción de personas que consumen drogas a diario o casi a diario. Los investigadores calcularon que, entre 2006 y 2016, la cantidad total de dinero gastada en esas cuatro drogas fluctuaba entre 120.000 y 145.000 millones de dólares cada año. En comparación, se estimó que el gasto en bebidas alcohólicas en los Estados Unidos ascendía a 158.000 millones de dólares en 2017¹³.

24. El tamaño de la economía ilegal de los opiáceos en el Afganistán es de magnitud considerable si se compara con el tamaño de su economía lícita. El Afganistán es el principal productor mundial de opiáceos ilícitos y es de donde proviene más del 80 % de la producción mundial de opio ilícito. A pesar de haberse reducido en dos tercios —de entre 4.100 millones y 6.600 millones de dólares en 2017 a entre 1.200 millones y 2.200 millones de dólares en 2018—, el producto bruto de la economía de los opiáceos en el Afganistán seguía representando entre el 6 % y el 11 % del PIB del país y superaba el valor de las exportaciones lícitas de bienes y servicios de las que se tenía constancia oficial¹⁴.

¹¹ UNODC, *Estimating Illicit Financial Flows resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, Research report (Viena, 2011).

¹² Channing May y Christine Clough, *Transnational Crime and the Developing World* (Washington D. C., Global Financial Integrity, 2017).

¹³ Gregory Midgette et al., *What America's Users Spend on Illegal Drugs, 2006–2016* (Santa Mónica, California, RAND Corporation, 2017).

¹⁴ Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2020 (E/INCB/2020/1), párr. 342.

Los flujos financieros ilícitos y la corrupción

25. Entre otros factores que contribuyen a los flujos financieros ilícitos y la corrupción cabe mencionar la escasa voluntad política, la ineficacia de las instituciones y los deficientes mecanismos de lucha contra el blanqueo de dinero. Una de las medidas que los Gobiernos están adoptando para abordar el problema consiste en la recuperación de activos. En ese sentido se requiere una aplicación coherente de la ley para apoyar reformas legislativas e institucionales encaminadas a hacer frente a la corrupción y prevenirla. Por ejemplo, en 2020, Kirguistán aprobó una estrategia de lucha contra la corrupción para el período 2021–2024, que incluye planes para mejorar la repatriación de los activos robados, y el Gobierno de Mozambique aprobó un nuevo proyecto de ley de recuperación de activos e implementó números de cuenta únicos para que los particulares los utilicen en los bancos de todo el país. También en 2020, el Afganistán promulgó disposiciones sobre el decomiso de activos en casos de corrupción, la primera normativa en materia de recuperación de activos en el país, y, en octubre de ese año, funcionarios afganos anunciaron que habían impedido la transferencia ilegal de 1,6 millones de dólares en los cuatro meses anteriores¹⁵.

Recuadro 4. La investigación Lava Jato

La investigación Lava Jato (“lavadero de automóviles”) sobre corrupción y blanqueo de dinero en el Brasil comenzó en 2014, y tal vez sea el caso más conocido de corrupción a gran escala en el contexto de las grandes empresas y proyectos de obras públicas controlados por el Gobierno. Lo que comenzó como una investigación sobre el blanqueo de dinero sacó a relucir la corrupción en los más altos niveles del Gobierno del Brasil y en empresas, con inclusión de firmas estatales, que habían ofrecido sobornos a cambio de contratos en el Brasil y en el extranjero. Según la fiscalía, hasta octubre de 2018, la investigación había dado lugar a más de 200 condenas por delitos como corrupción, abuso del sistema financiero internacional, tráfico de drogas y blanqueo de dinero. Más de una docena de otras empresas y numerosos líderes extranjeros también estaban implicados. Esa investigación permitió al Brasil recuperar unos 800 millones de dólares y desencadenó investigaciones similares en todo el mundo^a.

^a Amelia Cheatham, “Lava Jato: see how far Brazil’s corruption probe reached”, Council on Foreign Relations, 19 de abril de 2021.

26. Algunas de las principales actividades de la delincuencia organizada en la Unión Europea son la ciberdelincuencia y el tráfico de drogas. Las características

¹⁵ Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. I, *Drug and Chemical Control* (marzo de 2021).

principales de la delincuencia organizada en la Unión Europea son la corrupción, la infiltración y explotación de estructuras empresariales legales para todo tipo de actividades delictivas y la existencia en paralelo de un sistema financiero clandestino que permite a los delincuentes mover e invertir sus beneficios. Resultan preocupantes la expansión y la evolución de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea y las posibles consecuencias a largo plazo de la pandemia de COVID-19, que pueden crear las condiciones ideales para que la delincuencia siga prosperando. Las redes delictivas intentan explotar la crisis sin precedentes a la que se enfrenta la Unión Europea como consecuencia de la pandemia, tomando como objetivo a los ciudadanos, las empresas y las instituciones públicas. Los grupos delictivos organizados son profesionales y tienen gran capacidad de adaptación, como se demostró durante la pandemia, y el 70 % están activos en más de tres países¹⁶.

27. La JIFE acoge con satisfacción la publicación de una serie de estudios sobre los flujos financieros ilícitos y la recuperación de activos por parte del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia¹⁷. Esos estudios, que abarcan Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Libia, la República de Moldova, Túnez y Ucrania, resaltan las principales medidas que deben adoptarse para hacer frente a los flujos financieros ilícitos, por ejemplo, a qué sectores de los países debe darse prioridad para la captación de fondos y qué tipos de delitos deben ser objeto de atención. Se destaca la necesidad de una incautación y un decomiso efectivos y eficientes de los activos vinculados a la corrupción y la delincuencia organizada.

Repercusiones de los flujos financieros ilícitos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

28. Los flujos financieros ilícitos contribuyen a la delincuencia, a la corrupción y a crear distorsiones en la economía, además de representar un importante obstáculo para el desarrollo sostenible. Pueden repercutir directamente en la capacidad de un país de recaudar, retener y movilizar sus propios recursos para financiar el desarrollo sostenible. Muchas resoluciones del Consejo de Seguridad contienen referencias a formas de delincuencia, y el Consejo ha establecido el mandato de responder a los flujos y mercados delictivos. La delincuencia organizada socava cada vez más la paz, la seguridad y el desarrollo.

29. En los últimos años se han intensificado los compromisos internacionales orientados a frenar el tráfico de drogas y hacer frente urgentemente a los flujos financieros ilícitos. La Convención de 1988 amplía el alcance de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 a ese respecto. En el artículo 3 de la Convención de 1988, relativo a los delitos y las sanciones, se especifica que cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica. El artículo 5, relativo al decomiso, se refiere al producto de dichos delitos y establece que cada una de las partes ha de adoptar las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso de lo siguiente: *a)* el producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto; y *b)* estupefacientes y sustancias sicotrópicas, materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en cualquier forma para cometer los delitos tipificados de conformidad con el artículo 3, párrafo 1. También con arreglo al artículo 5, cada una de las partes ha de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos a que se refiere el párrafo 1 del mismo artículo, con miras a su eventual decomiso. El enjuiciamiento de los delincuentes, los traficantes de drogas y sus financiadores, así como el decomiso de sus activos, son objetivos importantes de la Convención de 1988, que sirve de marco para leyes nacionales en distintas partes del mundo.

30. La Agenda de Acción de Addis Abeba, de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, proporciona un marco de financiación mundial para movilizar y aportar los recursos, la tecnología y las asociaciones necesarias para el desarrollo sostenible. En ella, los Estados Miembros instan a todos los países a que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y se adhieran a ella. Expresan su apoyo a la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR) y se comprometen a luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y a garantizar la aplicación efectiva de la Convención contra la Delincuencia Organizada. De modo similar, entre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 y 17 se incluyen las de promover el

¹⁶Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021*.

¹⁷Se puede consultar en www.unicri.it/publications.

estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas antes de 2030; reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo; aumentar la estabilidad macroeconómica mundial; mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible; y respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

31. Los flujos financieros ilícitos tienen repercusiones perjudiciales en el desarrollo, especialmente en África. Cuestan a los Estados de África 88.600 millones de dólares al año, lo que equivale aproximadamente al 3,7 % del PIB del continente¹⁸. Si se frena esa avalancha de flujos financieros ilícitos, los Estados de África podrán movilizar una mayor cantidad de recursos internos. Por ello, los países africanos deberían dar prioridad a la lucha contra los flujos financieros ilícitos a fin de recuperar los recursos financieros que serán esenciales para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el futuro y para hacer frente a las repercusiones sanitarias, sociales y económicas de la pandemia de COVID-19. Se calcula que la recuperación posterior a la pandemia en África costará más de 150.000 millones de dólares, además del déficit financiero anual de 200.000 millones de dólares para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁹. Los flujos financieros ilícitos y la corrupción socavan la inversión extranjera directa y la ayuda exterior, y amenazan el desarrollo del continente. Las salidas son casi iguales a las entradas anuales combinadas de asistencia oficial para el desarrollo que se destina a África (48.000 millones de dólares) y de inversión extranjera directa (54.000 millones de dólares)²⁰. Así, los flujos financieros ilícitos privan a África de sus ingresos vitales, socavan la estabilidad y obstaculizan el progreso hacia el logro de los Objetivos. Tienen consecuencias negativas para la seguridad, el desarrollo y la prosperidad y, por tanto, requieren la adopción de más medidas destinadas a frenarlos y a preservar los recursos económicos para fines constructivos.

¹⁸ UNCTAD, *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa: Economic Development in Africa – Report 2020* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

¹⁹ Gilles Carbonnier, “Curbing illicit financial flows to pay for sustainable development and COVID 19 recovery”, *Georgetown University Journal of International Affairs*, 2 de marzo de 2021.

²⁰ UNCTAD, *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*.

32. Los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los flujos financieros ilícitos, que suponen un enorme desafío para la seguridad política y económica. Las prioridades públicas no pueden cumplirse debido a la corrupción, la delincuencia organizada, la explotación ilegal de los recursos naturales, el fraude en el comercio internacional y la evasión de impuestos. Por lo tanto, se requiere una sólida cooperación internacional y la acción concertada entre los países desarrollados y en desarrollo, en asociación con el sector privado y la sociedad civil²¹. Los flujos financieros ilícitos son también un síntoma de otros problemas, como los intereses creados y el bajo nivel de transparencia y rendición de cuentas, que dificultan la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida.

Repercusiones de los flujos financieros ilícitos en la seguridad y el desarrollo

33. Los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas tienen importantes repercusiones en la seguridad y el desarrollo económico debido a la violencia y la inestabilidad conexas. Si bien es difícil aislar y medir la violencia y la inestabilidad directamente relacionadas con el tráfico de drogas, se conoce la capacidad de engendrar violencia que tiene el tráfico de drogas, al igual que otros delitos como la trata de personas y el tráfico de armas, ya que los grupos delictivos organizados utilizan la violencia o la amenaza de violencia para controlar sus zonas de actividad y dominar a sus rivales. Los países que sufren altos niveles de delincuencia y violencia deben dedicar importantes recursos a mantener el orden público y proteger a su población.

34. Según el Instituto para la Economía y la Paz, en 2020, y por novena vez en los últimos 13 años, el mundo se volvió menos pacífico, con un deterioro del nivel medio de paz de los países del 0,07 % ese año. La repercusión económica de la violencia en la economía mundial aumentó un 0,2 % en 2020, hasta los 14,96 billones de dólares en términos de paridad del poder adquisitivo, lo que equivale al 11,6 % de la actividad económica mundial, o 1.942 dólares por persona²². El índice de paz mundial, que se utiliza para realizar esos cálculos, evalúa la situación de la paz en tres ámbitos: a) la seguridad de la sociedad; b) los conflictos nacionales e internacionales en curso; y c) el grado de militarización. Entre los costos directos que abarca el índice figuran las consecuencias inmediatas de la violencia, como los gastos médicos de las víctimas de delitos violentos, la destrucción de capital por la violencia y los costos asociados

²¹ Banco Mundial, “Illicit financial flows (IFFs)”.

²² Instituto para la Economía y la Paz, *Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World* (Sidney, junio de 2021).

a los sistemas de seguridad y judiciales. Entre los costos indirectos se incluyen aquellos a más largo plazo, como la reducción de la productividad a consecuencia de los efectos físicos y psicológicos, y el impacto en la percepción social de la seguridad.

35. La composición del costo económico de la violencia varía según el país y la región de que se trate. Por ejemplo, el costo económico de los homicidios, los delitos violentos y los suicidios representa la proporción más elevada en Centroamérica y el Caribe y en África Subsahariana, con un 41 % y un 35 %, respectivamente. El costo de los conflictos armados como proporción del costo económico de la violencia es mayor en África Subsahariana, con un 18 %; en América del Sur, con un 13 %; y en Centroamérica y el Caribe, con un 12 %. En los diez países donde la violencia ha tenido un mayor costo económico, la repercusión económica media equivalía al 36 % del PIB. En comparación, en los países menos afectados por la violencia, el costo económico medio fue ligeramente inferior al 4 % del PIB. El mayor costo económico relativo o proporcional de la violencia se hizo sentir en la República Árabe Siria, Sudán del Sur, el Afganistán y la República Centroafricana (82 %, 42 %, 40 % y 37 % del PIB, respectivamente). Otra medición proviene de la encuesta mundial de riesgos de la Lloyd's Register Foundation, que refleja las percepciones del riesgo y la violencia en 145 países. La encuesta indicó que la violencia se consideraba específicamente el mayor riesgo para la seguridad diaria en casi un tercio de los países, y fue el segundo riesgo más citado a nivel mundial, después de los accidentes de tránsito. En todo el mundo, más del 60 % de las personas tienen como mínimo cierto grado de preocupación por la posibilidad de sufrir daños graves a causa de delitos violentos²³.

36. Desde hace décadas, Colombia ha experimentado altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana debido al conflicto armado interno y la narcoinsurgencia. Los grupos delictivos organizados colombianos, como las mafias que se dedican al tráfico de drogas y los grupos paramilitares, están bien armados y son peligrosos. El país no solo sufre un conflicto civil, sino también altos índices de delincuencia, desplazamientos forzados, secuestros, minería ilícita y tráfico de drogas. En 2017, la repercusión económica de los conflictos, el terrorismo, los homicidios y las agresiones sexuales en Colombia ascendió a más de 275.000 millones de dólares, el 34 % del PIB del país. En esa cifra también se tienen en cuenta los costos de contener la violencia, así como las consecuencias económicas de ella. Según el índice de paz mundial de 2021, Colombia ocupaba el lugar 10 (de 11 países) en América

del Sur y el lugar 144 a nivel mundial. El país registró un deterioro de su puntuación general a consecuencia del aumento de las manifestaciones violentas y el terror político. Las muertes por conflictos internos también han aumentado en los últimos años²⁴.

37. Para lograr la paz en su país, el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, llegó a un acuerdo de paz con las FARC-EP por el que recibió el Premio Nobel de la Paz en 2016. Instituyó el Plan Fronteras para la Prosperidad con el objetivo de luchar contra la pobreza y combatir la violencia de los grupos armados ilegales a lo largo de las fronteras de Colombia mediante el desarrollo social y económico. En el marco de ese plan se invirtieron 32 millones de dólares en infraestructura, educación, desarrollo agrícola y gobernanza hasta 2014²⁵. Colombia y muchos otros países están gastando un gran porcentaje de recursos valiosos en contener y prevenir la violencia y promover la seguridad y el desarrollo económico. Cuanto menos dinero tengan que gastar los países en responder a los homicidios, los delitos violentos y los conflictos armados, mayores serán los recursos de que dispondrán para la sanidad, la actividad empresarial, la educación y las infraestructuras.

38. La economía ilícita en la República Bolivariana de Venezuela está afectando directamente a la seguridad y el desarrollo del país, y se estima que actualmente el 90 % de la población del país vive en la pobreza²⁶. Esa crisis está alimentada en parte por el hecho de que la producción mundial de cocaína ha alcanzado niveles sin precedentes, y la República Bolivariana de Venezuela se ha convertido en un punto estratégico cada vez más importante para el tráfico internacional de cocaína.

39. La guerra civil en la República Árabe Siria ha tenido efectos perjudiciales para la seguridad y el desarrollo, y el tráfico de resina de cannabis y de estimulantes de tipo anfetamínico que se venden como "captagon" ha adquirido una importancia creciente en la economía ilícita del país. Si bien anteriormente se había comunicado que el "captagon", con origen en el Líbano y la República Árabe Siria, según se informa, se traficaba principalmente a los mercados de Oriente Medio, en 2020 y 2021 se incautaron comprimidos de "captagon" en Austria, Italia y Malasia, lo que indica potencialmente la existencia de mercados y rutas de tráfico nuevos. Se calcula que una gran incautación, realizada en Malasia en marzo de 2021, de

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Colombia, Cancillería, "Plan Fronteras para la Prosperidad". Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/plan_fronteras_para_la_prosperidad.pdf.

²⁶ Brooke Fowler, "Top 10 facts about poverty in Venezuela", Borgen Project, 7 de septiembre de 2018.

²³ *Ibid.*

comprimidos de “captagon” que contenían anfetamina y se habían ocultado en contenedores de transporte procedentes de Oriente Medio tenía un valor de 1.260 millones de dólares.

40. Libia es un Estado frágil que experimenta altos niveles de violencia, delincuencia y corrupción debido a la prevalencia de la economía ilícita. Desde finales de la década de 1990, Libia había sido una zona de tránsito y un pequeño mercado de drogas en África Septentrional. El levantamiento ocurrido en 2011 dio al traste con el desorden controlado que caracterizaba a esa economía e hizo que el tráfico y el contrabando estuvieran más descentralizados, con lo que aumentó considerablemente el flujo de drogas ilícitas y proliferaron los mercados locales de drogas. El tráfico de drogas se solapa y entrelaza con casi todos los demás flujos existentes en la compleja economía ilícita del país, y el tráfico y el consumo de drogas contribuyen a la violencia y se alimentan de ella. Mientras la comunidad internacional ha centrado su atención principalmente en el tráfico ilícito de migrantes y de combustible, el tráfico de drogas ha seguido siendo enormemente rentable y es un elemento de primer orden de la economía delictiva de Libia. Los bloques de resina de cannabis procedentes de Marruecos, que transitan por Libia hacia Egipto y siguen hacia Europa a través de los Balcanes, representan el tráfico más estable en Libia. También pasa por Libia cocaína proveniente de América del Sur con destino a Europa, así como éxtasis y estimulantes de tipo anfetamínico. Además, el tráfico de fármacos, especialmente el tramadol, un analgésico opioide potencialmente adictivo que no está sometido a fiscalización internacional, ha crecido significativamente. Resultan evidentes las situaciones de solapamiento entre las corrientes de tráfico de drogas y las de tráfico ilícito de migrantes. Cuando los migrantes son transportados en automóviles y camiones, a menudo van acompañados de paquetes de fármacos y pequeñas partidas de cannabis. En ocasiones, los migrantes también trafican pequeñas cantidades de cocaína u otras drogas para pagar su viaje²⁷.

41. En lo que respecta a la seguridad, el tráfico de armas es omnipresente e influye en todos los demás flujos ilícitos que llegan a Libia o pasan por su territorio, y la introducción masiva de armas ha transformado el contrabando y el tráfico en el país. El tráfico, el contrabando y el consumo de drogas han tenido un efecto perjudicial para el sector judicial y de seguridad de Libia. Los considerables flujos financieros obtenidos mediante el tráfico y el contrabando han dado mayor poder a las milicias y han

frustrado las iniciativas de reforma y las estrategias para hacer frente a las dinámicas delictivas conexas. Una vez que los grupos armados revolucionarios pasaron a integrarse en la arquitectura de la seguridad del Estado, las brigadas de los pueblos y ciudades del país se disputaron el control de las principales funciones de seguridad y de las rutas de tráfico. La policía, las milicias que prestan servicios de seguridad, los fiscales y los jueces han informado del aumento de la delincuencia y la inseguridad relacionadas con las drogas. Además, la persistente falta de seguridad y la posesión generalizada de armas han contribuido a un gran aumento de la delincuencia y la violencia en el país²⁸.

Respuestas nacionales para hacer frente a los flujos financieros ilícitos

42. A lo largo de las dos últimas décadas, los países han reconocido la amenaza que plantean los flujos financieros ilícitos para su seguridad y desarrollo económico y han adoptado medidas encaminadas a mejorar sus marcos jurídicos con miras a combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, los países reforzaron sus regímenes de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El aumento de la supervisión y la regulación del sistema bancario oficial ha exigido una estrecha colaboración con el sector privado para salvaguardar el sistema financiero internacional. Los países han creado una importante capacidad en sus unidades de inteligencia financiera y en sus organismos encargados de hacer cumplir la ley para detectar e investigar las operaciones sospechosas con el fin de combatir el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y otros flujos financieros ilícitos. Asimismo, los sistemas judiciales han dedicado más recursos a la capacitación de fiscales y jueces en relación con los delitos financieros relacionados con los flujos financieros ilícitos. No obstante, a medida que el blanqueo de dinero, la evasión de impuestos y la corrupción evolucionan, los países deben adaptarse y responder a las nuevas manifestaciones de esos flujos.

43. Por ejemplo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte creó el Centro Nacional contra el Delito Económico, que reúne a organismos de aplicación de la ley y de justicia, departamentos gubernamentales, organismos reguladores y el sector privado con el objetivo compartido de hacer frente a la delincuencia económica organizada grave, proteger al público y salvaguardar la prosperidad y la reputación del país como centro financiero. La Unidad de Inteligencia Financiera del Reino

²⁷Fiona Mangan, “Illicit drug trafficking and use in Libya: highs and lows”, *Peaceworks*, núm. 161 (Washington D. C., Instituto Estadounidense de Paz, 2020).

²⁸*Ibid.*

Unido se encarga de recibir, analizar y difundir datos de inteligencia financiera obtenidos a partir de los informes de actividades sospechosas, que son un recurso de inteligencia fundamental para hacer frente al blanqueo de dinero, el terrorismo, la delincuencia grave y organizada, la corrupción y el fraude. El Centro de Análisis Financiero Conjunto, acogido por el Organismo Nacional de Lucha contra la Delincuencia, cuenta con agentes, capacidad analítica, competencias y datos de inteligencia del Organismo Nacional de Lucha contra la Delincuencia, la Dirección de Aduanas y Rentas Públicas, la Autoridad de Conducta Financiera y la Fiscalía de Delitos Económicos Graves. El Centro fue creado originalmente en respuesta a las filtraciones de los papeles de Panamá, pero se ha convertido en una unidad de colaboración para un análisis financiero más amplio²⁹.

44. En los últimos años, Marruecos ha avanzado en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el blanqueo de dinero. La ubicación geográfica del país como puerta de acceso entre Europa y África lo convierte en un cauce para el contrabando, el tráfico de drogas, la trata de personas, el blanqueo de dinero y la migración clandestina. Una nueva ley combate la trata de personas y el blanqueo de dinero mediante una definición amplia de ese delito para incluir a cualquier persona que ofrezca o reciba pagos o beneficios relacionados con la trata, y la imposición de penas severas a los infractores. El tráfico de cannabis producido en Marruecos (especialmente de resina de cannabis) y, cada vez más, el tráfico de cocaína de América Latina a Europa a través de Marruecos producen importantes beneficios ilícitos. Se adquieren inmuebles, joyas y vehículos para blanquear el producto de ese tráfico. Los servicios de transferencia de dinero presentan una vulnerabilidad debido al volumen de los fondos enviados. Las transferencias anuales de remesas aumentaron a 6.700 millones de dólares en 2019, lo que representaba el 5,6 % del PIB. La mayoría de las transferencias provienen de Europa³⁰.

45. Marruecos ha fortalecido su régimen de lucha contra el blanqueo de dinero mediante la coordinación y la creación de capacidad. El país cuenta con importantes leyes y reglamentos, que incluyen programas de cumplimiento y procedimientos para informar de operaciones sospechosas, y en 2019 adaptó a las normas internacionales sus

requisitos en materia de personas políticamente expuestas. En 2019, Marruecos aprobó una evaluación nacional de riesgos e institucionalizó un comité nacional que coordinaría la estrategia del país para combatir el blanqueo de dinero. Marruecos también ha dedicado más recursos de aplicación de la ley a realizar investigaciones de blanqueo de dinero, lo que se ha traducido en un aumento de las causas penales relacionadas con el blanqueo de dinero, de 30 en 2019 a 193 en 2020. En los diez años anteriores a 2018 solo se registraron 8 condenas por blanqueo de dinero, en comparación con un total combinado de 62 en 2019 y 2020. Marruecos sigue colaborando estrechamente con asociados internacionales. El Gobierno ha implementado los acuerdos multilaterales aplicables y ha iniciado voluntariamente intercambios con asociados del sector privado para abordar las principales vulnerabilidades³¹.

46. Las empresas ficticias anónimas que ocultan a los beneficiarios finales han sido elementos propiciadores fundamentales de los flujos financieros ilícitos, el blanqueo de dinero y la evasión de impuestos en muchas partes del mundo. En 2020, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Transparencia Empresarial. La Ley exige a todas las empresas de los Estados Unidos que presenten información sobre los beneficiarios finales a la Red para la Aplicación de la Ley en Materia de Delitos Financieros, y su finalidad es hacer frente al uso de empresas ficticias anónimas por parte de los traficantes de drogas, los grupos delictivos organizados, los funcionarios corruptos y algunos regímenes para blanquear dinero, eludir sanciones y ocultar y trasladar el producto de la corrupción y otros activos ilícitos. Es la primera actualización significativa de las leyes contra el blanqueo de dinero del país en 20 años y exige el establecimiento de nuevos requisitos federales de presentación de informes sobre los beneficiarios finales para determinadas entidades, incluidas las entidades extranjeras que operan en los Estados Unidos, así como el mantenimiento por la Red para la Aplicación de la Ley en Materia de Delitos Financieros de una base de datos federal con la información recopilada sobre los beneficiarios finales³². La legislación también contribuirá a regular las sociedades mercantiles internacionales, que pueden adquirirse a través de Internet y permiten que sus propietarios se mantengan en el anonimato³³.

²⁹Reino Unido, Organismo Nacional de Lucha contra la Delincuencia, Money laundering and illicit finance, "The threat from money laundering". Disponible en: www.nationalcrimeagency.gov.uk.

³⁰Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. II, *Money Laundering* (marzo de 2021); y Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte, *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures: Kingdom of Morocco – Mutual Evaluation Report* (Manama, 2019).

³¹Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. II.

³²Lewis Ziogiannis *et al.*, "What you need to know about the Corporate Transparency Act", *The National Law Review*, vol. XI, núm. 12 (enero de 2021).

³³Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. II.

47. Entre otras medidas adoptadas en 2020 con el fin de aumentar la transparencia y combatir los flujos financieros ilícitos cabe mencionar las siguientes: *a)* en las Bahamas, la Fiscalía General y la Unidad de Inteligencia Financiera pusieron en marcha un sistema de búsqueda segura para acceder a la información en línea sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas registradas en el país; *b)* Belice promulgó leyes para hacer efectivas obligaciones en materia de transparencia fiscal; *c)* en las Islas Caimán, los nombres de los abonados, el domicilio social, el capital social al final del año y la naturaleza de las actividades realizadas por las empresas deben estar a disposición del público; *d)* en los Países Bajos, todas las entidades empresariales y otras personas jurídicas tienen la obligación de inscribir a sus beneficiarios finales en un registro transparente; y *e)* en los Emiratos Árabes Unidos, el Consejo de Ministros aprobó una resolución que exige la declaración de los beneficiarios finales, la divulgación de los accionistas y la actualización oportuna de la información sobre la titularidad³⁴.

48. Se han elaborado registros de beneficiarios finales para proporcionar a las autoridades competentes información fiable sobre los beneficiarios finales de sociedades o fideicomisos. No obstante, el concepto está resultando difícil de aplicar, y se están obteniendo pocos resultados. La mayoría de los registros existentes de beneficiarios finales son poco o nada eficaces para proporcionar información fiable a las autoridades competentes sobre los beneficiarios finales reales de las sociedades o fideicomisos constituidos en la jurisdicción³⁵.

Iniciativas internacionales contra los flujos financieros ilícitos

49. Se han firmado tratados y se han creado organismos internacionales con el fin de controlar los flujos financieros internacionales. Por ejemplo, el Grupo de Acción Financiera es el órgano fiscalizador del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo a nivel mundial. Es un órgano intergubernamental que establece normas internacionales con el objetivo de prevenir esas actividades ilegales y los daños que causan a la sociedad. Fue creado en 1989 por los líderes de los países que integran el Grupo de los Siete para hacer frente a la amenaza que plantea el blanqueo de dinero para el sistema financiero internacional. El Grupo de Acción Financiera elaboró los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y

el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, con el fin de asegurar la coordinación de la respuesta mundial para prevenir la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. Además, examina las técnicas relacionadas con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo para hacer frente a los nuevos riesgos, como los activos virtuales, los cuales se han extendido con la creciente popularidad de las criptomonedas. Su labor se complementa con la que realizan los organismos regionales, que sirven de centros regionales para asuntos relacionados con la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Su objetivo principal es promover la aplicación de regímenes integrales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y aplicar los Estándares Internacionales en las jurisdicciones que lo integran.

50. El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera es el organismo internacional que establece las normas aplicables a las unidades de inteligencia financiera, que son organismos nacionales centrales encargados de recibir, solicitar, analizar y difundir información financiera a las autoridades competentes, principalmente en relación con presuntos productos del delito y la posible financiación del terrorismo. Esas unidades tienen mandatos que dimanen de las leyes o reglamentos nacionales y suelen estar ubicadas en el banco central o el ministerio de finanzas del país. El Grupo Egmont se creó con el objetivo de servir de centro para superar los obstáculos que se interponen a los esfuerzos transfronterizos de intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera.

51. A continuación se enumeran los principales instrumentos de las Naciones Unidas que establecen obligaciones jurídicas en el ámbito de los flujos financieros ilícitos:

a) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que contiene disposiciones relativas al blanqueo de dinero y la cooperación internacional, en particular el artículo 3, párrafo 1 *b)*;

b) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que exige a las partes que tipifiquen como delito el blanqueo de dinero e incluye marcos para la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación en materia de cumplimiento de la ley;

c) el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, en el que se exige a los Estados que tipifiquen como delito la financiación del terrorismo y prevean la posibilidad de embargar preventivamente e incautar fondos destinados a actividades terroristas;

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Instituto de Gobernanza de Basilea, “Beneficial ownership transparency is a pillar of anti-money laundering systems – so it needs to stand up. Insights from the Basel AML Index 2021”, 20 de septiembre de 2021.

d) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que exige a las partes que adopten medidas para prevenir y penalizar los delitos de corrupción y presten cooperación internacional, entre otras cosas, respecto de la recuperación de activos en relación con los casos de corrupción.

52. A medida que se expanden rápidamente en todo el mundo los nuevos servicios financieros que utilizan tecnologías avanzadas de la información y las comunicaciones, sigue aumentando exponencialmente la amenaza de los flujos financieros ilícitos, lo que compromete la integridad de la información de los sistemas financieros y obstaculiza la capacidad de las instituciones financieras de controlar y evaluar el riesgo de procesar las operaciones en línea relacionadas con el tráfico de sustancias potencialmente peligrosas. Mediante diversas medidas, entre ellas, la de convocar consultas mundiales entre las partes interesadas, el Programa GRIDS de la JIFE ha promovido el conocimiento de los Gobiernos y de sus asociados del sector privado —concretamente, de la industria de los servicios financieros— sobre los flujos financieros ilícitos que podrían provenir de la fabricación y el comercio de sustancias peligrosas (principalmente opioides sintéticos no médicos, nuevas sustancias psicoactivas y precursores conexos). El Programa también ha alentado y apoyado las iniciativas de cooperación voluntaria entre los Gobiernos y los proveedores de servicios financieros, como los proveedores de servicios de transferencias de dinero o de valores, incluidos los proveedores de *hawala* y servicios similares y de servicios de activos virtuales, todos ellos preocupados por la posibilidad de que sus servicios sean explotados por quienes trafican con sustancias peligrosas. Además, el Programa presta asistencia oportuna en apoyo de las investigaciones de las autoridades gubernamentales que la soliciten. Con esas medidas, el Programa GRIDS facilita el cumplimiento por parte de los Gobiernos de sus compromisos contenidos en el documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”.

Retos para la comunidad internacional y recomendaciones para hacer frente a los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas

53. Los flujos financieros ilícitos relacionados con delitos como el tráfico de drogas socavan el sistema financiero mundial y amenazan la estabilidad y la seguridad política, económica y social de muchos países del mundo. Los

flujos financieros ilícitos también promueven el soborno y la corrupción, financian la insurgencia y, en algunos casos, las actividades terroristas. Además, desestabilizan y disuaden las iniciativas legítimas de actividad comercial, inversión extranjera y desarrollo. Los blanqueadores de dinero y los financiadores del terrorismo se aprovechan de las lagunas y las diferencias entre los sistemas nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y trasladan sus fondos a jurisdicciones donde los marcos jurídicos e institucionales son más débiles o ineficaces, o los mueven a través de ellas. En consecuencia, la comunidad internacional debe colaborar para reducir los flujos financieros ilícitos mediante su detección, seguimiento, incautación, repatriación y prevención. Los implicados en los flujos financieros ilícitos contribuyen a la delincuencia, la violencia, la inestabilidad, la corrupción y la desigualdad. Dado que los flujos financieros ilícitos no reconocen fronteras ni nacionalidades, todos los países deben poner de su parte para hacerles frente.

54. **A fin de frenar los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas y prevenir que repercutan en el desarrollo y la seguridad, la Junta recomienda que todos los Gobiernos:**

a) mejoren los métodos para identificar, medir y calcular los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes y determinen con qué actividades ilícitas están relacionados;

b) presten igual atención a las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas que también aborden los flujos financieros ilícitos y promuevan la participación de los sectores público y privado y de la sociedad civil en la lucha contra el tráfico de drogas y los flujos financieros ilícitos;

c) se adhieran a todos los tratados de las Naciones Unidas relacionados con la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y los apliquen, en particular respecto del tráfico de drogas, los flujos financieros ilícitos y la corrupción, y apliquen todas las disposiciones del artículo 3, párrafo 1 b), de la Convención de 1988 y las de los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, del Grupo de Acción Financiera;

d) intensifiquen aún más entre todos los países las medidas contra el blanqueo de dinero, como las leyes de beneficiarios finales, de modo que no se puedan aprovechar las debilidades normativas de algunas jurisdicciones para evitar la detección de los flujos financieros ilícitos y las sanciones correspondientes;

e) sigan realizando evaluaciones del sector financiero, presten asistencia técnica a los sectores financiero y no financiero y supervisen los sistemas económicos para garantizar el cumplimiento de los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación;

f) establezcan unidades o equipos de tareas especializados a nivel nacional e internacional para compartir información de inteligencia e investigar los flujos financieros ilícitos, identificar e incautar activos y detectar, dismantelar y disuadir a las redes delictivas organizadas implicadas en los flujos financieros ilícitos;

g) hagan una labor de concienciación mediante la colaboración con los sectores privado y no gubernamental para educar a los líderes gubernamentales y al público sobre cómo los flujos financieros ilícitos relacionados con el tráfico de drogas tienen repercusiones negativas en la estabilidad política, económica y social y en el desarrollo

en todo el mundo, incluso estudiando la posibilidad de utilizar el producto de la recuperación de activos y del decomiso de bienes relacionados con el tráfico de drogas para ampliar la disponibilidad de los servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación de drogas;

h) tomen medidas encaminadas a prevenir la posible explotación de los nuevos servicios y productos financieros, como los servicios de billetera electrónica y las criptomonedas, para el tráfico de sustancias peligrosas;

i) combatan la impunidad mediante leyes de transparencia más eficaces en las que se prevean sanciones adecuadas para las personas y entidades implicadas en la corrupción y los flujos financieros ilícitos;

j) promuevan una cultura de rendición de cuentas y transparencia para frenar la corrupción y la economía ilícita incluyendo valores cívicos y morales en los planes de estudio desde una etapa temprana.