

# EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL: REVISIÓN DEL MANDATO (2008-2012)

LUIS MANUEL LOMBARDERO EXPÓSITO<sup>1</sup>

Sumario: I.- EL BLANQUEO DE CAPITALS. II.- EL GAFI-FATF. III.- Los MANDATOS DEL GAFI. LA REVISIÓN DEL MANDATO VIGENTE. IV.- CONCLUSIONES.

## I.- EL BLANQUEO DE CAPITALS.

Habitualmente oímos hablar de blanqueo de capitales o de activos, y relacionamos esta expresión con narcotraficantes, políticos corruptos, delitos urbanísticos o extorsiones. Pero, tras una rápida evolución, el blanqueo de capitales, que era un delito relacionado exclusivamente con el narcotráfico, va actualmente unido a cualquier otro delito que produzca un resultado económicamente valorable. En nuestro ordenamiento, en concreto, a cualquier infracción penal castigada con penas graves o menos graves, es decir, a toda infracción penal, con exclusión de las faltas.

El Tribunal Supremo ha interpretado, desde una perspectiva penal, que el blanqueo de capitales comprende las siguientes actividades: "Adquirir, convertir o transmitir bienes sabiendo que provienen de la realización de un delito; realizar actos que procuren ocultar o encubrir ese origen; ayudar a quien ha realizado la infracción o delito base a eludir las consecuencias de sus actos; ocultar o encubrir la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre los bienes o propiedad de los mismos a sabiendas de su procedencia ilícita".

Como podemos ver, se trata de enmascarar, de ocultar el origen ilícito de las ganancias procedentes de cualquier delito en que puedan producirse, para poder disfrutarlas pacíficamente, sin interferencias de los poderes públicos. Hace decenios que se consideró, respecto del tráfico de drogas, que el ataque a los circuitos económicos que permiten a los traficantes disfrutar de las ingentes ganancias de su tráfico, era el único modo posible de acabar con dicho tráfico<sup>2</sup>. Y esta idea, desde

---

<sup>1</sup> Teniente de la Guardia Civil (Escala Superior de Oficiales). E-mail: luismanlom@hotmail.com. Doctorando de la Universidad de Jaén, Departamento de Derecho Civil, Derecho Financiero y Tributario, autor del trabajo de investigación: "El blanqueo de capitales ante el Derecho Financiero".

<sup>2</sup> Por todas las normas consultadas, el Preámbulo de la Convención de las NNUU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988 (Convención de Viena), donde se declara: "(...) Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles. Decididas a privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad (...)".

entonces, ha ido extendiéndose a todo tipo de delitos, con algunas variantes según los ordenamientos en que esta idea ha sido positivada.

El blanqueo es un delito previsto y penado en nuestro Código Penal y a cuya prevención nuestro ordenamiento consagra multitud de normas, de rango legal e infralegal, unas de origen interno, otras de origen comunitario e internacional, ya que España ha suscrito una amplia panoplia de instrumentos internacionales con la finalidad de prevenir y reprimir las conductas de blanqueo (además de los acuerdos internacionales suscritos para el intercambio de información fiscal con otros países, que tienen una indudable incidencia en la lucha contra el blanqueo de capitales<sup>3</sup>). ¿Por qué esta proliferación normativa? Pero, sobre todo, ¿por qué los instrumentos internacionales? La respuesta es obvia. Toda norma surge en respuesta a una necesidad o una preocupación. Y la preocupación internacional en torno al problema del blanqueo de activos es enorme, al menos tan grande como la magnitud de este fenómeno, que ha sido estimado en una cifra entre el 2 y el 5% del Producto Mundial Bruto.

Las nefastas consecuencias del blanqueo de activos han sido identificadas por la doctrina: Puede socavar la credibilidad de los sistemas e instituciones financieras de una nación<sup>4</sup>; las transacciones ilegales pueden desincentivar las legales<sup>5</sup>; puede afectar al valor de las propiedades en los lugares donde se invierte el dinero ilegal<sup>6</sup>; si algún competidor no respeta las normas y obtiene recursos de modo ilícito, sus costos son sensiblemente inferiores a los de los demás concurrentes, con lo que provoca un falseamiento del mercado y de la confianza de la sociedad hacia éste<sup>7</sup>; provoca un debilitamiento de las instituciones financieras, ya que grandes sumas procedentes del blanqueo de capitales pueden llegar a una de ellas y posteriormente, sin previo aviso ni indicio de ningún tipo, desaparecer mediante transferencias, llegando a producir problemas de iliquidez y pánico bancario. De hecho, varias quiebras bancarias han sido atribuidas a esta actividad delictiva, incluyendo la del primer banco por Internet (Banco de la Unión Europea)<sup>8</sup>.

En definitiva, como estableció el Preámbulo de la Declaración de París contra el blanqueo, de 8 de febrero de 2002, de la Conferencia de Parlamentos de la Unión

---

<sup>3</sup> Una visión general de la perspectiva internacional del tributo podemos encontrarla en LÓPEZ ESPADAFOR, C.M., *Incidencia del Derecho Internacional General en materia tributaria*, I.E.F., Madrid, 2005.

<sup>4</sup> QUIRK, P. J., "El blanqueo de dinero: repercusiones macroeconómicas", en *Ekonomiaz*, núm. 39, 1997, pág. 193, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273774>, página visitada el 1 de octubre de 2008.

<sup>5</sup> PALMA HERRERA, J. M., *Comentarios al Código penal, Tomo VII*, pág. 668 (Nota 25), Dir. Cobo del Rosal, M., Ed. Edersa, 1999.

<sup>6</sup> DEL CID GÓMEZ, J. M., *Blanqueo internacional de capitales. Cómo detectarlo y prevenirlo*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2007, pág. 24.

<sup>7</sup> En el mismo sentido, vid., GERMÁN BERMEJO, M., *Integración regional y prevención del lavado de dinero*. (En <http://www.enee.ser2000.org.ar/ponenciasv/bermejo.htm>, página consultada el 20 de mayo de 2008) y PALMA HERRERA, J. M., *op. cit.*, págs 664-668.

<sup>8</sup> VARELA, E. R. y VENINI, A. A., "Normas sobre prevención de lavado de activos en Argentina. Su impacto sobre la actividad bancaria y aseguradora", en *Invenio*, Volumen 10, número 19, 2007, pág. 78.

Europea, " (...) constituye (n) una amenaza directa para la estabilidad de la economía mundial y para la seguridad de nuestras sociedades (...)" <sup>9</sup>.

Para efectuar una delimitación conceptual del blanqueo de activos nos encontramos ante serias dificultades. El Código Penal no define explícitamente el blanqueo y el resto de las normas, o bien no lo hacen tampoco, o llevan a cabo un definición enunciando todas las posibles conductas que cada una de ellas considera constitutiva de blanqueo. La doctrina ofrece, por su parte, numerosas definiciones y la jurisprudencia efectúa también alguna aportación. Consideramos que a la vista de todo ello, puede definirse el blanqueo de activos o capitales como el proceso que permite al delincuente el disfrute pacífico de los activos obtenidos por su actividad delictiva previa.

## **II.- EL GAFI-FATF <sup>10</sup>.**

### **1.- Una organización atípica.**

En la XV Cumbre del G-7 <sup>11</sup> (actualmente G-8 <sup>12</sup>), celebrada en Grand Arche – París, del 14 al 16 de julio de 1989, se creó el GAFI-FATF, un grupo intergubernamental de desarrollo y promoción de políticas para combatir el blanqueo de activos. No es una organización internacional creada de un modo formal. Se trata más bien de un "mandato" otorgado por los gobiernos de los países miembros a una organización "ad hoc", con un límite temporal establecido por los Estados miembros. En concreto, el mandato del GAFI-FATF fue renovado en 2004, iniciándose en dicho momento un mandato de 8 años de duración, que concluirá en el año 2012. Dicho mandato fue revisado el 12 de abril de 2008.

La Secretaría del GAFI-FATF se ubica en París, en la sede de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). El GAFI-FATF celebra 3 sesiones plenarias al año, dos en su sede de París y una en el país de procedencia del Presidente anual. Los periodos de sesiones duran un año, desde el 1º de julio. Sus órganos de gobierno son la Presidencia (elegida por el plenario para ese año, entre sus miembros), la Secretaría (compuesta por 12 personas), el Comité Director y el Pleno de Representantes. El GAFI está ubicado en la sede de la OCDE, tratándose de dos organizaciones independientes, aunque muy relacionadas entre sí.

El Consejo de Seguridad de las NNUU, mediante su Resolución núm. 1617, de julio de 2005, urgió a los Estados miembros a implementar los estándares internacionales comprendidos en las 40 Recomendaciones para la prevención del

---

<sup>9</sup> LASSERRE CAPDEVILLE, J., *La lutte contre le blanchiment d'argent*, L'Harmattan, París, 2006, pág.

<sup>10</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional – Financial Action Task Force on Money Laundering.

<sup>11</sup> Los países del G-7 son Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, y el Reino Unido.

<sup>12</sup> Tras la incorporación de la Federación de Rusia, como miembro de pleno derecho desde 2002 (Cumbre de Kanakis).

blanqueo de capitales y las 9 Recomendaciones especiales para la prevención del financiamiento del terrorismo del GAFI-FATF. Constituye un reconocimiento explícito de que se trata del organismo internacional de mayor importancia en la lucha contra el blanqueo de capitales.

## **2.- Miembros. Organismos tipo GAFI-FATF.**

Lo componen 32 Estados y dos organizaciones internacionales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Méjico, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía, junto con la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo <sup>13</sup>.

Desde el año 2006, tienen status de miembros asociados GAFISUD (Grupo de Acción Financiera Internacional para Sudamérica), APG (Asian Pacific Group on Money Laundering o Grupo Asia Pacífico contra el blanqueo de activos), MONEYVAL (Comité de expertos para la evaluación de las medidas antiblanqueo del Consejo de Europa), GAFIC (Grupo de Acción Financiera Internacional del Caribe) y MENAFATF (Middle East and North Africa Financial Action Task Force o Grupo del Oriente Medio y del Norte de África contra el blanqueo de activos).

También existen más de 20 observadores: tres grupos regionales (GABAOA <sup>14</sup>, Grupo Eurasia y GIABA <sup>15</sup>) y 20 organismos o grupos internacionales, así como dos Estados (República de Corea, India, Asociación Internacional de Servicios de Control de Seguros, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Central Europeo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las NN.UU., Secretariado de la Commonwealth, Europol, Fondo Monetario Internacional, Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, Grupo de Organismos de Supervisión Bancaria Offshore, Interpol, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Organización de Estados Americanos – Comité Interamericano contra el Terrorismo, Organización de Estados Americanos – Comité Interamericano contra el Abuso de Drogas, Organización Internacional de Comisiones de Valores, Organización Mundial de Aduanas y Oficina contra la Droga y el Delito de las NN.UU.)

Los organismos tipo GAFI o en terminología de las NNUU, FSRBs <sup>16</sup>, forman un entramado que aplica la metodología y principios del GAFI, pero que limitan su acción a un área geográfica concreta. No constituyen una segunda división,

---

<sup>13</sup> El Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) comprende los Estados de Bahrain, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

<sup>14</sup> Grupo Antiblanqueo de África Oriental y Austral.

<sup>15</sup> Grupo Intergubernamental Antiblanqueo en África.

<sup>16</sup> FATF-Style Regional Bodies (Organismos de tipo regional, similares al GAFI-FATF, en la terminología de las NNUU).

pero sí un paso necesario donde cada jurisdicción debe demostrar sus "aptitudes" en relación con la lucha contra el blanqueo de capitales. Son los siguientes:

A) GAFISUD.

El Grupo de Acción Financiera de América del Sur nació el 8 de diciembre de 2000, en Cartagena de Indias (Colombia). Su sede radica en Buenos Aires (Argentina). Es una organización intergubernamental de tipo regional, a semejanza del GAFI-FATF. Forman parte de él nueve países miembros <sup>17</sup>, seis países observadores <sup>18</sup>, cinco organismos internacionales con status de observador <sup>19</sup> y una organización asesora, la OEA/CICAD. España es miembro observador del GAFISUD, aportando expertos para las evaluaciones y es el primer contribuyente neto de la organización.

Su estructura orgánica está compuesta por Pleno de representantes, Consejo de autoridades (máximo órgano) y Secretaría. Cuenta, además, con un Centro de formación en materia de blanqueo de capitales, con sede en Montevideo (Uruguay).

B) GAFIC.

El Grupo de Acción Financiera Internacional para el Caribe, conocido en el ámbito anglosajón como CFATF (Caribbean Financial Action Task Force), está compuesto por 26 miembros <sup>20</sup>, todos ellos países del ámbito caribeño, así como 7 naciones cooperantes <sup>21</sup> y varios organismos observadores <sup>22</sup>. Su Secretaría permanente está situada en Trinidad y Tobago.

Pese a que podemos situar sus antecedentes en la reunión celebrada en Aruba en 1990, sin embargo no es hasta la "Declaración de Kingston" de 1992, cuando se establece una estructura estable de funcionamiento. Además de las Recomendaciones del GAFI-FATF, tiene 19 Recomendaciones propias, aprobadas en la cumbre de Aruba.

---

<sup>17</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>18</sup> Alemania, España, EEUU, Francia, Méjico y Portugal.

<sup>19</sup> Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo EGMONT, Fondo Monetario Internacional y Naciones Unidas.

<sup>20</sup> Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Costa Rica, Dominica, Republica Dominicana, Granada, Haití, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, S. Kitts y Nevis, Sta. Lucia, S. Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela.

<sup>21</sup> Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Méjico y Reino Unido.

<sup>22</sup> A.G.P. (Vid. Nota siguiente), Caribbean Customs and Law Enforcement Council (CCLEC), Caribbean Development Bank (CDB), CARICOM, CARIFORUM, Comisión Europea, Commonwealth, GAFI-FATF, Programa Global de las NN.UU. contra el blanqueo de dinero (GPML), Inter-American Development Bank (IADB), Interpol, Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS), Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission (OAS/CICAD), United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP), Banco CentroAmericano de Integración Económica, E.C.D.C.O., ECCB, IMF, Jersey, GAFISUD, Organización Mundial de Aduanas (OMA) y Banco Mundial.

España es cooperante desde octubre de 1999. Entre otros, su papel es la aportación de expertos para los grupos de evaluación.

### C) APG

El Grupo Asia Pacífico contra el blanqueo de capitales está integrado por 25 miembros<sup>23</sup>, 4 países observadores<sup>24</sup> y 13 organizaciones observadoras<sup>25</sup>.

En noviembre de 1997 fue fundado oficialmente, a partir del Secretariado para Asia del GAFI-FATF, que había desarrollado sus actividades desde inicios de la década de los noventa del pasado siglo. Su Secretariado permanente está radicado en Sidney, Australia.

### D) MONEYVAL

Creado en el año 1997, en el seno del Consejo de Europa. La función de este Comité es evaluar las medidas antiblanqueo (y contra la financiación del terrorismo) en aquellos países miembros del Consejo de Europa, que no fueran miembros del GAFI-FATF. Compuesto por 28 miembros permanentes<sup>26</sup>, seis países observadores<sup>27</sup> y varios organismos internacionales, con dicho status de observador<sup>28</sup>. Mantiene unas estrechas relaciones con el GAFI-FATF (del cual es observador), así como con el FMI y el BM, empleando una metodología común para las evaluaciones.

Su actual mandato le ha sido otorgado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, a propuesta del Comité Europeo para los Problemas Criminales

---

<sup>23</sup> Australia, Bangla Desh, Estados Unidos, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Islas Cook, Islas Marshall, Japón, Macao, Malasia, Nepal, Nueva Zelanda, Niue, Pakistán, República de Corea, Palau, Filipinas, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán y Vanuatu.

<sup>24</sup> Brunei Darussalam, Canada, Union of Myanmar y Vietnam.

<sup>25</sup> ASEAN, Asian Development Bank (ADB), Commonwealth, Grupo de Egmont, GAFI-FATF, International Development Law Institute (IDLI), Fondo Monetario Internacional (FMI), Interpol, Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS), South Pacific Forum Secretariat, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP), Banco Mundial, World Customs Organisation (WCO).

<sup>26</sup> Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Moldavia, Malta, Mónaco, Montenegro, Polonia, Rumanía, Federación Rusa, San Marino Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Eslovenia, República Yugoslava de Macedonia y Ucrania.

<sup>27</sup> Canadá, EEUU, Santa Sede, Japón, Méjico e Israel.

<sup>28</sup> Resto de países miembros del Consejo de Europa y del GAFI-FATF no referenciados entre los Estados miembros, Secretariado del GAFI-FATF, Comisión de las Comunidades Europeas y Secretariado General del Consejo de la Unión Europea, Interpol, Secretariado de la Commonwealth, Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Naciones Unidas contra las Drogas (PNUCID), Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (CCT), División de las Naciones Unidas para la Justicia y la Prevención del Crimen, Banco Mundial, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Grupo de Supervisores Bancarios Extraterritoriales (OGBS), EAG y Grupo EGMONT.

(CDPC) y finalizará el 31 de diciembre de 2010<sup>29</sup>. Su actividad se centra, de modo similar a la del GAFI-FATF, en las evaluaciones mutuas. Dichas evaluaciones consisten en la cumplimentación de un cuestionario que debe ser completado por las autoridades del país evaluado. Posteriormente, una Comisión visita dicho país y se entrevista con los diferentes sectores relacionados con el objeto de la evaluación. El informe posterior será discutido y adoptado por el Pleno del MONEYVAL. Además de estos informes de evaluación, existen los informes de progreso, realizados después de un año de la evaluación (describiendo las medidas implementadas tras la evaluación) e informes "ad hoc", cuando tras haberse detectado importantes deficiencias, se concede un plazo al Estado evaluado para poner en marcha las medidas.

Actualmente, MONEYVAL se encuentra inmerso en la tercera ronda de evaluaciones (2005-2010). En esta ronda, las evaluaciones se llevan a cabo conforme a la metodología acordada con el GAFI-FATF, los organismos regionales estilo GAFI-FATF, el FMI y el Banco Mundial. Se refieren tanto a la prevención del blanqueo de capitales como de la financiación del terrorismo.

España actúa en MONEYVAL como observador (con voz, pero sin voto), aportando técnicos para las evaluaciones mutuas.

#### E) ESAAMLG

El "Eastern and Southern Africa Anti Money-Laundering Group"<sup>30</sup>, también conocido como GABAOA (Grupo Anti Blanqueo de África Oriental y Austral), fue creado el 27 de agosto de 1999. Cuenta con 14 miembros<sup>31</sup>. Su Secretaría General se encuentra ubicada en Dar-es-Salam (Tanzania). Todos sus miembros lo son a la vez de la Commonwealth. Los dos países observadores con EE UU y el Reino Unido.

#### F) EAG

El Grupo Eurasiático contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo vio la luz en una Conferencia inaugural, celebrada en Moscú, el 6 de octubre de 2004. Compuesto por 7 Estados miembros<sup>32</sup> y 28 observadores (16 países<sup>33</sup> y 12 organizaciones internacionales<sup>34</sup>).

---

<sup>29</sup> En [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/MONEYVAL\(2007\)Terms\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/MONEYVAL(2007)Terms_fr.pdf), consultada el 27 de junio de 2008.

<sup>30</sup> Mas información en [http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,3343,en\\_32250379\\_32236869\\_34355780\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,3343,en_32250379_32236869_34355780_1_1_1_1,00.html) (visitada el 2 de octubre de 2008).

<sup>31</sup> Bostwana, Kenia, Malawi, Mozambique, Islas Mauricio, Namibia, Sudáfrica, Seychelles, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbawe, Lesotho y Swazilandia.

<sup>32</sup> Bielorusia, China, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tayiquistán y Uzbekistán.

<sup>33</sup> Afganistan, Alemania, Armenia, Estados Unidos, Francia, Georgia, India, Italia, Japón, Lituania, Moldavia, Polonia, Reino Unido, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

<sup>34</sup> Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), Banco Mundial, Collective Security Treaty Organization (CSTO), Commonwealth of Independent States (CIS) Executive Committee, Consejo de Europa (MONEYVAL), Eurasian Economic Community (EurAsEC), Financial Action Task Force (FATF), International Monetary Fund (IMF), Interpol, Organización para la Seguridad y

En su seno se llevan a cabo evaluaciones mutuas, se proporciona asistencia técnica y se trabaja sobre nuevas tipologías. Su objetivo primario consiste en asegurar la cooperación en esta materia en la región Euroasiática, así como implementar en su zona de influencia los estándares de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, derivados del GAFI-FATF, las Convenciones internacionales, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las NNUU y los acuerdos entre sus miembros.

#### G) MENAFATF

La "Middle East and North Africa Financial Action Task Force" <sup>35</sup>, también conocido como GAFIMOAN, fue creado en el año 2004. Actualmente la integran 17 Estados <sup>36</sup>.

#### H) GIABA

El Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y África del Norte <sup>37</sup> fue creado el 10 de diciembre de 1999. Está formado por 15 Estados <sup>38</sup>.

### 3.- Objetivos y metodología.

Los objetivos del GAFI-FATF son, esencialmente, establecer los estándares internacionales en la lucha contra el blanqueo de capitales (lo que lleva a cabo mediante la concepción y permanente actualización de las 40 + 9 Recomendaciones), así como evaluar su aplicación por parte de sus miembros. Estas 40 + 9 Recomendaciones, el principal de los instrumentos generados por este organismo, contienen una amplia panoplia de medidas que considera que deben implementar los Estados, para lograr erradicar el peligro que el blanqueo de capitales supone para los sistemas económicos de los mismos, especialmente para su organización financiera. Fueron elaboradas en abril de 1990 y revisadas en 1996 y, nuevamente, el 23 de junio de 2003. Respecto a las 9 Recomendaciones Especiales para la prevención del financiamiento del terrorismo, tratan de lograr lo que su propio nombre indica, actuando sobre el sistema financiero y sobre determinados flujos de capitales que evitan el uso de dicho sistema. Las 8 Recomendaciones primitivas fueron redactadas

---

Cooperación en Europa (OSCE), Shanghai Cooperation Organization (SCO) y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

<sup>35</sup> Más información en <http://www.menafatf.org/topiclist.asp?ctype=about&id=430>, página consultada el 03 de octubre de 2008.

<sup>36</sup> Jordania, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Argelia, Túnez, Arabia Saudita, Sudán, Siria, Irak, Omán, Qatar, Kuwait, Líbano, Egipto, Marruecos, República Islámica de Mauritania y Yemen.

<sup>37</sup> En [http://www.fatf-gafi.org/document/60/0,3343,fr\\_32250379\\_32236869\\_40482608\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/60/0,3343,fr_32250379_32236869_40482608_1_1_1_1,00.html), consultada el 04 de octubre de 2008.

<sup>38</sup> Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Oro, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.



en octubre de 2001, a consecuencia de los sucesos del 11 de septiembre. Se les añadió otra Recomendación (la IX) en octubre de 2004.

Para actuar contra el blanqueo de capitales, el GAFI-FATF también se encarga de estudiar los nuevos métodos y tendencias del blanqueo de capitales.

Respecto a la metodología que emplea el GAFI-FATF, últimamente se efectúan autoevaluaciones sobre aspectos jurídicos y financieros, de periodicidad anual. También se llevan a cabo las denominadas “evaluaciones horizontales”, sobre una determinada cuestión.

El sistema de evaluaciones del GAFI-FATF funciona de la siguiente forma: Equipos compuestos por personal de diversos Estados Miembros procede a valorar, siguiendo una metodología prefijada, el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI-FATF. Se remite un cuestionario al país evaluado, respecto de las formas concretas de cumplimiento de cada una de las Recomendaciones (tanto generales como en materia de financiación del terrorismo). Este cuestionario es cumplimentado las diferentes Instituciones e incluso entidades afectadas por la puesta en práctica de las medidas de lucha contra el blanqueo de activos.

Después el equipo de evaluadores visita el país evaluado, entrevistándose con responsables de las diferentes instancias para contrastar las informaciones incluidas en el cuestionario y profundizar en los temas que consideren oportuno.

Esto cristaliza en un informe del nivel de cumplimiento de los estándares, que es debatido con el Estado afectado, el cual puede alegar lo que crea necesario para mejorar su valoración. Del informe final resultante se derivará la necesidad de reformas internas en el país evaluado para mejorar su cumplimiento de los estándares, que serán objeto de control por el GAFI-FATF de forma periódica <sup>39</sup>.

Como ya dijimos *ut supra*, otro de los cometidos del GAFI-FATF es el seguimiento de las tipologías y procedimientos de blanqueo de activos, así como mantener relaciones, tanto con otros organismos regionales tipo GAFI-FATF, con el Grupo Internacional de Supervisores Bancarios Extraterritoriales, con los Estados no miembros del GAFI-FATF y con otros sujetos afectados por la Recomendaciones.

El GAFI-FATF publicó una lista de países y territorios no cooperantes (PTNC) en el año 2000, lo que constituyó un arma formidable para presionar a las jurisdicciones incluidas en la lista para implementar las 40 Recomendaciones (Por los perjuicios que para las empresas de dichas jurisdicciones conllevaba su inclusión). En

---

<sup>39</sup> El proceso de evaluaciones realizadas por el GAFI-FATF está perfectamente detallado en el manual de dicho organismo para países y asesores de junio de 2007. Vid, FATF-GAFI, AML/CFT Evaluations And Assessments Handbook For Countries And Assessors, June 2007, en <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/5/59/38893482.pdf> (página visitada el 04 de octubre de 2008).

el año 2001 figuraban en dicha lista 23 jurisdicciones <sup>40</sup>. Tras la salida de Mnyammar en 2006, ya no queda ninguna jurisdicción en dicha lista.

Sin embargo, resulta curioso que en una Declaración del GAFI-FATF, de 28 de febrero de 2008, se pida a todos sus miembros que adopten medidas de diligencia reforzada respecto a Uzbekistán, a consecuencia de los decretos presidenciales que abrogan el régimen de lucha contra el blanqueo de activos <sup>41</sup>, así como en relación con Irán, Pakistán, Turkmenistán, Santo Tomé y Príncipe y la parte norte de Chipre. Podría indicar el resultado de la tensión generada, por un lado, por las presiones que se están recibiendo para acabar con el sistema de listas, y por otro, por la necesidad de ejercer una vigilancia activa sobre aquellas jurisdicciones que no cumplen los estándares del GAFI-FATF.

### **III. LOS MANDATOS DEL GAFI. LA REVISIÓN DEL MANDATO VIGENTE <sup>42</sup>.**

#### **1.- Primer mandato (14-16 de julio de 1989 - 1991).**

Los participantes en la Cumbre de Grand-Arche, París, y otros países interesados en el problema del blanqueo de capitales constituirían un Grupo de Acción. Su mandato era cooperar para prevenir la utilización del sistema bancario y de las instituciones financieras para el blanqueo de capitales, considerando la adaptación de sus ordenamientos jurídicos y sus sistemas de regulación financiera, implementando también la asistencia judicial multilateral <sup>43</sup>. En abril de 1990, en menos de un año desde su creación, el GAFI publica sus 40 Recomendaciones.

#### **2.- Segundo mandato (junio de 1991 - 1994).**

Se define por 4 áreas de acción. En primer lugar, todos los miembros debían realizar una autoevaluación y una evaluación mutua sobre la ejecución de las 40 Recomendaciones; en segundo, esforzarse en que los no miembros adoptasen y cumpliesen las 40 Recomendaciones; en tercer lugar, examinar técnicas de blanqueo e intercambiar información sobre técnicas de detección y represión contra el blanqueo y,

---

<sup>40</sup> Bahamas, Islas Caimán, Islas Cook, Dominica, Egipto, Granada, Guatemala, Hungría, Indonesia, Israel, El Líbano, Liechtenstein, Islas Marshall, Myanmar, Nauru, Nigeria, Nioué, Panamá, Filipinas, Rusia, Saint-Kitts y Nevis, Saint Vincent y las Granadinas y Ucrania.

<sup>41</sup> En <http://www.oecd.org/dataoecd/36/45/40185053>, consultada el 1 de octubre de 2008.

<sup>42</sup> Debe decirse en relación con estos mandatos que no han sido, hasta el Quinto mandato, explicitados en ningún documento y que debe extraerse su contenido de referencias en documentos del G-7, de la OCDE y del propio GAFI sobre cada uno de los periodos de sesiones del GAFI.

<sup>43</sup> En <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>, consultada el 8 de octubre de 2008.

por último, colaborar sistemáticamente entre organizaciones de lucha contra el blanqueo de capitales y entre países y territorios.

### **3.- Tercer mandato (1994 - 1999).**

Se trataba de asegurar que los miembros no sólo hubiesen aprobado las Recomendaciones, sino también de que éstas fuesen llevadas a la práctica. Se ejecutaría la segunda ronda de evaluaciones mutuas. También comenzaría a estudiarse la revisión de las 40 Recomendaciones. También debía convencerse a los no miembros de que llevaran a cabo la misma tarea.

### **4.- Cuarto mandato (1999 - agosto de 2004).**

En la cumbre de Birmingham del G-8 se renueva el mandato del GAFI por otros 5 años, por sus Estados miembros. La tarea clave era crear un sistema internacional de lucha contra el blanqueo, basándose en una ampliación de los miembros del GAFI y desarrollando organismos regionales tipo GAFI, así como en la cooperación con ONUCDPC, la Unidad de las NNUU contra el Delito. También se seguirían implementando las 40 Recomendaciones y estudiando las tendencias del blanqueo de capitales, así como los sistemas de lucha contra estas prácticas.

Además, el 30 de octubre de 2001, ligado este hecho al atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, se amplió su mandato para cubrir también el financiamiento del terrorismo, adoptándose las (entonces) 8 Recomendaciones Especiales contra el financiamiento del terrorismo.

### **5.- Quinto mandato (septiembre de 2004 - diciembre de 2012).**

El GAFI se concentraría en las transferencias informales de fondos, en las organizaciones no lucrativas y en el ámbito de la financiación del terrorismo. También seguiría definiendo normas internacionales en el ámbito del blanqueo de activos y de la financiación del terrorismo y se contemplaría la posibilidad de refundir las 40 Recomendaciones y las (entonces) 8 Recomendaciones Especiales en un solo texto (posibilidad ésta que no se ha llevado a cabo). También seguiría velando porque los países miembros y los no miembros adoptasen normas para luchar contra el blanqueo de activos y el financiamiento del terrorismo, cooperando especialmente con las NN.UU, el FMI y el Banco Mundial.

Se iniciaría el tercer ciclo de evaluaciones mutuas para verificar la implementación de las 40 Recomendaciones y las 8 Recomendaciones Especiales por los países miembros. Se mantenían las autoevaluaciones como un componente de las evaluaciones mutuas.

Los nuevos miembros serían estratégicamente importantes y no alterarían el equilibrio geográfico, reforzándose la cooperación con los organismos regionales tipo GAFI.

Se seguirían estudiando las tipologías relativas al blanqueo de capitales y, especialmente al financiamiento del terrorismo, campo que era relativamente novedoso.

Debería desarrollarse la publicidad y las comunicaciones, con el público y los sectores afectados.

El Presidente sería elegido por un año, a ser posible, entre los países que no hubiesen ocupado la Presidencia y el Comité Director aconsejaría al Presidente. Los Presidentes entrante y saliente deberían formar parte del Comité, que a su vez debía acoger una representación de las zonas geográfica y tamaños de sus miembros. Las aportaciones económicas de los miembros al presupuesto del GAFI se registrarían por los baremos de la OCDE.

## **6.- Mandato revisado (hasta diciembre de 2012) <sup>44</sup>.**

Al otorgar el mandato de 2004, por la duración del mismo, se había previsto su posible revisión, cuando hubiese transcurrido la mitad del mismo, opción de la que los Ministros de los Estados miembros han hecho uso.

Desde su fundación, el GAFI ha centrado su actividad en tres áreas fundamentales: Elaborar normas, controlar su cumplimiento e identificar las nuevas amenazas de blanqueo (y actualmente, del financiamiento del terrorismo). Tras la revisión del vigente mandato, y hasta su conclusión, estas actividades seguirán constituyendo la esencia de sus trabajos. Sin, embargo, habrá de enfrentarse a las amenazas emergentes, fundamentalmente, el "financiamiento de la proliferación" <sup>45</sup> y las vulnerabilidades consustanciales a las nuevas tecnologías.

El actual mandato (revisado) prevé la continuación del proceso de evaluaciones mutuas de las 40+9 Recomendaciones y la extensión de esta técnica a los organismos regionales tipo GAFI, con lo cual se abarcará un total de 170 países

La implementación de las 40+9 Recomendaciones en los países de economía más débil constituye un cambio que obligará al GAFI y los organismos regionales tipo GAFI a concebir estrategias para hacer frente a las limitaciones de dichos países. En una primera etapa el GAFI y los organismos regionales tipo GAFI deben mantener el apoyo a estos países para que implementen las normas del GAFI.

Ya hemos hecho mención ut supra a la Lista de Territorios y Países no Cooperantes que, desde el año 2006, no contiene ni una jurisdicción. Pues bien, desde

---

<sup>44</sup> Vid. GAFI *Mandat révisé du GAFI 2008-20012*, de 12 de abril de 2008 (Puede consultarse en la página web de la OCDE, <http://www.oecd.org>).

<sup>45</sup> En terminología del GAFI, es el abastecimiento de servicios financieros con vistas a la transferencia o a la exportación de armas nucleares, químicas o biológicas y elementos conexos, así como a su entrega.

este año, el Grupo de Examen de Cuestiones de Cooperación Internacional del GAFI, lleva a cabo la vigilancia para identificar, estudiar y comprometerse con las jurisdicciones vulnerables. El GAFI insiste en este procedimiento, para sensibilizar a estos países o reaccionar ante ellos, si se niegan a situarse al lado del GAFI o del organismo regional adecuado, o se niegan a reformar su sistema.

La posición que ocupa el GAFI en la escena internacional le permite analizar y llamar la atención sobre las vulnerabilidades que se van descubriendo en torno al blanqueo de capitales. El estudio y difusión de estas amenazas emergentes ha sido una constante a lo largo de la historia del GAFI. Se continuará produciendo estos estudios sobre métodos, tendencias y técnicas de blanqueo de capitales, que seguirán constituyendo la base para la elaboración de normas nacionales e internacionales. En el futuro, el GAFI aprovechará la experiencia y pericia que pueda aportar el sector privado. Asimismo, el GAFI piensa reforzar su vigilancia sobre los riesgos sistémicos y criminales. Las conclusiones de esta vigilancia serán publicadas regularmente.

También medirá el impacto de los sistemas de prevención del blanqueo de capitales sobre las actividades delictivas subyacentes (las que originan los activos que son objeto de blanqueo). Estudiará la posibilidad de realizar un análisis coste-beneficio de las políticas de prevención.

En el contexto de globalización, los criminales tratan de aprovechar las nuevas vulnerabilidades que surgen en el sistema financiero internacional. El GAFI permanecerá vigilante ante cualquier amenaza en cualquier parte del mundo y responderá, aunque eso no corresponda con sus actividades esenciales, asumiendo sólo una expansión limitada de su actividad, cuando tuviese alguna contribución específica que realizar, no duplicando esfuerzos.

El GAFI profundizará su colaboración con el sector privado y dialogará regularmente con el mismo para ejecutar más eficazmente las normas del GAFI. También se compromete a mantener un alto nivel de transparencia, utilizando todos los medios de comunicación a su disposición.

También continuará trabajando estrechamente con otras organizaciones (NN.UU., el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Foro de Estabilidad Financiera). Respecto a los organismos regionales tipo GAFI, reforzará su colaboración con ellos y, de ambos, con los países claves a nivel regional.

Respecto a la estructura del GAFI, ha demostrado ser eficaz y muy adaptable tanto a las amenazas emergentes, cuanto al aumento del número de sus miembros. Por ello no va a ser modificada. En su aspecto orgánico, seguirá eligiéndose por el Plenario un Presidente por un periodo de un año, que designará a un Vicepresidente. Será asistido por un Comité Director, compuesto de 7 miembros. Debe ser representativo de la propia composición geográfica del GAFI y debe incluir al Presidente, al ex Presidente y al Presidente designado. El Secretariado es el soporte administrativo del

GAFI. El presupuesto del GAFI se nutre de las aportaciones de los Estados miembros, conforme a los baremos de la OCDE.

El GAFI da cuenta de sus actividades a los Ministros de los Estados miembros, mediante un informe anual.

#### **IV.- CONCLUSIONES.**

La labor que ha realizado el GAFI, en sus sucesivos mandatos, ha jugado un rol esencial en relación con el blanqueo de activos, en varios frentes. En primer lugar, la concepción de las 40 Recomendaciones y su puesta en práctica efectiva, combinado con su labor de vigilancia y el uso de la Lista de Países y Territorios No Cooperantes, ha logrado que, en el nivel global, existan unos estándares mínimos en relación con la prevención y represión del blanqueo de capitales, que son respetados de un modo aceptable. Estos estándares han sido la base de la normativa de prevención y represión del blanqueo de capitales, tanto de origen interno, cuanto de origen internacional.

También ha promovido la creación de una conciencia mundial en relación con los peligros que supone el blanqueo de capitales y cierta sensibilización de la opinión pública.

Los Estados miembros constituyen los principales centros financieros internacionales y son bastante representativos de los distintos sistemas geográficos y políticos existentes en el planeta. Unido esto a la estructura de los organismos regionales tipo GAFI, hace que se haya organizado una "red" a escala global, que permite que concurran en el GAFI las voluntades de todos ellos, así como en todos ellos la voluntad del GAFI.

Sin embargo, al lado de estos encomiables logros, no dejan de asaltarnos ciertas dudas, respecto a la naturaleza, origen y actuación del GAFI.

Respecto a la naturaleza del GAFI, es un Grupo de Acción, muy flexible, con el objeto declarado de poder dar una respuesta adecuada a las amenazas emergentes en relación con el blanqueo de capitales. Nada que objetar a este argumento. Pero esta flexibilidad incide muy directamente en la falta de control que pueda ejercer la comunidad internacional sobre el mismo, ya que sólo depende de la voluntad de sus miembros, en virtud del mandato que le otorgan y que se renueva periódicamente, como hemos visto. Pero nada obstaría a que la voluntad de los Estados miembros se viese modificada en cualquier momento por circunstancias que podemos imaginar y entonces, ¿cuál sería el referente internacional? ¿Qué ocurriría si al G-8 dejara de interesarle la existencia del GAFI? Debe institucionalizarse este organismo y, consideramos que debe hacerse del modo que argumentamos ut infra.

El GAFI es una creación del entonces G-7, que no es más que un “club” que reúne a los Estados más poderosos del planeta. Es decir, el GAFI no es una creación de las voluntades concordantes de la mayoría o todos los Estados, sino una respuesta de los países más desarrollados a un problema, el del blanqueo de capitales. No nace del consenso mundial, sino de la voluntad de unos pocos, los más fuertes. Así pues, carece de legitimación democrática. Esta falta de legitimación, podría paliarse, al menos en parte, si se convirtiese al GAFI en un organismo especializado de las NNUU. Ciertamente podríamos entrar en el debate de la legitimación democrática de las NNUU, pero no es éste el lugar ni el momento. En todo caso, esta legitimidad democrática sería mayor que la actual.

Respecto a la actuación del GAFI, nos plantea dudas en varias vertientes. En primer lugar, la publicidad de sus actuaciones, cuestión esta en que ha avanzado ostensiblemente, y que es uno de los objetivos del último mandato, como hemos visto en el lugar oportuno. Desde hace unos meses publica un boletín periódico de sus actividades y pueden encontrarse en la Web los informes que emite sobre jurisdicciones, tipologías y resultados de sus sesiones plenarias.

En segundo lugar, el GAFI aplica sus normas a todas las jurisdicciones y no todas tienen el nivel de desarrollo que poseen los Estados miembros. Los mismos requisitos implican distinto coste en un país subdesarrollado que en otro desarrollado y, hasta el momento, no existe ninguna previsión que permita flexibilizar la aplicación de las normas del GAFI en función del nivel económico de una jurisdicción, si bien éste es un aspecto que aparece reflejado en la revisión del actual mandato.

Por último, en el mandato revisado, vemos que se prevé una extensión limitada de sus actividades, citando específicamente el financiamiento de la proliferación. ¿No es excesivamente expansiva la actuación del GAFI? Primero, el blanqueo de capitales; después, la financiación del terrorismo; ahora, la de la proliferación. ¿Cuál es el límite? Consideramos que el GAFI puede perder efectividad, al intentar abarcar excesivos objetivos, sin modificar su actual estructura.

En definitiva, nos encontramos ante un organismo internacional peculiar, que ha conseguido importantes logros, pero que plantea serias dudas respecto a su legitimidad y actuación. Es importante, por ello, conocer su actuación y las implicaciones de la misma, así como permanecer atento al desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de su mandato.