

Capítulo VII

La Unidad de Inteligencia Financiera

A. Definición de una Unidad de Inteligencia Financiera

B. Funciones principales

1. Función depositaria centralizada
2. Función analítica
3. Intercambio de información a nivel nacional
4. Intercambio de información a nivel internacional

C. Otras funciones posibles

1. Función reglamentaria/de supervisión
2. Función de aplicación de la ley
3. Función para entablar acciones judiciales
4. Función de adiestramiento y consultoría

D. Estructura orgánica

1. Los diversos tipos de UIFs
2. Elección del modelo adecuado
3. Consideraciones sobre la capacidad
4. Consideraciones sobre la dotación de personal

E. Protección de la privacidad

1. La principal preocupación de las políticas: privacidad versus eficacia
2. Principio de la confidencialidad
3. Principio de la especialidad
4. Independencia y responsabilidad

Si la comunidad internacional pretende combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, debe tener acceso a ciertos tipos de información económica, para poder llevar a cabo investigaciones financieras. En este sentido, la unidad de inteligencia financiera (UIF) cumple una función cada vez más importante en este proceso. Los blanqueadores de dinero y aquéllos que financian el terrorismo manipulan sus ganancias ilícitas en un esfuerzo por ocultar o encubrir su verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino y movimiento, con el objetivo final de integrar estas ganancias en (y a través de) la economía legítima.²³⁸ Las investigaciones financieras reciben un gran apoyo del régimen integrado de un país, que: (a) exige la reporte de cierta información y el mantenimiento de registros, y (b) facilita el inter-

238. Comisión de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) (*Convención de Viena*), art. 3 (b) (i) & (ii).
<http://www.incb.org/e/conv/1988>

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

cambio de información entre las autoridades competentes, tanto a nivel nacional como internacional. Los objetivos fundamentales de las investigaciones financieras son: identificar, localizar, y documentar el movimiento de fondos; identificar y ubicar bienes que están sujetos a las medidas de aplicación de la ley; y apoyar las acciones judiciales contra las actividades delictivas.

Las investigaciones financieras procuran descubrir la huella financiera dejada por los delincuentes. Como parte de este proceso, los investigadores analizan los registros de las cuentas de una institución financiera, los registros de bienes raíces, los documentos sobre reclamaciones legales y sentencias, los registros empresariales, el corretaje y las cuentas de fondos mutuos, los contratos de seguros, y una amplia gama de otros registros financieros y de relaciones comerciales. Las operaciones financieras ilícitas se han vuelto recientemente más sofisticadas y complejas, lo cual exige que los investigadores tradicionales adquieran herramientas de inteligencia financiera nuevas y especializadas.

El Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI), que es reconocido como el organismo internacional que establece estándares con respecto al antilavado de dinero (ALD) y la lucha contra el financiamiento del terrorismo (LFT), recomienda que se les exija a las instituciones financieras reportar cierta información y mantener algunos registros. Por lo general, en sus *Cuarenta Recomendaciones sobre el Lavado de Dinero (Las Cuarenta Recomendaciones)*, el GAFI exhorta a los países a imponerles a las instituciones financieras estándares que les exijan mantener registros sobre las identidades de sus clientes y sus transacciones,²³⁹ y reportar cualquier actividad sospechosa.²⁴⁰ La información generada por estas exigencias de reporte y mantenimiento de registros se utiliza para reconstruir transacciones, establecer el vínculo entre los clientes individuales y un negocio específico, para probar “el intencionalidad” de un delito (ver el Capítulo V, Criminalización del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y el intencionalidad) y, por último, para analizar el papel que cumple una persona en una actividad delictiva o de financiamiento del terrorismo.

239. *Las Cuarenta Recomendaciones*, Recs. 11-25, http://www.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm

240. *Id.*, en la Rec. 12

Las exigencias de reporte de información y mantenimiento de registros generan datos financieros importantes, muchos de los cuales no pueden ser utilizados fácilmente por las autoridades competentes sin realizar un análisis adicional. Si se pretende que los marcos institucionales ALD y LFT de un país sean completamente eficaces, el país debe establecer un sistema confiable y eficiente para procesar, analizar y difundir estos datos. Sin la existencia de dicho sistema, a los investigadores les cuesta mucho más trabajo detectar las transacciones delictivas o relacionadas con el financiamiento del terrorismo. La urgente necesidad de un análisis de datos eficaz explica la proliferación de UIFs y la importancia cada vez mayor de sus funciones dentro de los esfuerzos internacionales para prevenir, detectar y entablar una acción judicial contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.²⁴¹

A. Definición de una Unidad de Inteligencia Financiera

Todas las UIFs tienen una serie de funciones básicas, compatibles con los conceptos utilizados por el GAFI en *Las Cuarenta Recomendaciones*, aun cuando el GAFI no emplea el nombre UIF para describir a estas autoridades de inteligencia financiera. En noviembre de 1996, el Grupo Egmont aprobó la siguiente definición de una UIF:

Un organismo central, nacional, responsable de recibir (y, según se le permita, solicitar), analizar, y difundir a las autoridades competentes, descubrimientos sobre información financiera (i) con respecto a ganancias que se sospecha que provienen de un delito, o (ii) que la legislación o reglamentación nacional exige para contrarrestar el lavado de dinero.²⁴²

241. A partir de marzo de 2003, sesenta y nueve países han establecido unidades de inteligencia financiera que son miembros del Grupo Egmont. Grupo Egmont, Unidades de Inteligencia Financiera del Mundo, disponible en http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm

242. El Grupo Egmont es una organización informal de unidades de inteligencia financiera, denominado así por el lugar donde se realizó su primera reunión, el Palacio Egmont-Arenberg, en Bruselas. La finalidad del grupo es ofrecer un foro a las UIFs, con el fin de mejorar el apoyo dado a cada uno de sus programas nacionales ALD. Ver, Grupo Egmont, « Documento Informativo sobre Unidades de Inteligencia Financiera y el Grupo Egmont », disponible en http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGInfo-web_en.pdf Ver también Capítulo III, Grupo Egmont.

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) (*Convención de Palermo*) aprobó esta definición, afirmando que:

Cada parte del Estado...deberá...considerar el establecimiento de una unidad de inteligencia financiera para que sirva como centro nacional de recopilación, análisis y difusión de la información con respecto al posible lavado de dinero.²⁴³

Por lo tanto, una UIF tiene cuatro funciones esenciales que se relacionan específicamente con el hecho de detectar y contrarrestar el lavado de dinero: la función “depositaria”, el análisis de datos, el intercambio de información a nivel nacional, y el intercambio de información a nivel internacional con las autoridades correspondientes. Estas funciones son desempeñadas por una unidad centralizada: la UIF.

B. Funciones principales

La función de una UIF varía de un país a otro. Sin embargo, la mayoría de ellas comparten cuatro funciones principales. Para que una UIF aspirante reúna las condiciones para ser miembro del Grupo Egmont, debe ser capaz de cumplir con estas funciones principales. Aunque el lavado de dinero es en gran medida una actividad transnacional, es importante, sin embargo, que las UIFs se unan a otras unidades de inteligencia financiera nacionales. El lavado de dinero, por lo general, comprende conductos transnacionales para las remesas de fondos. Por lo tanto, incluso los mejores reglamentos y leyes nacionales contra el lavado de dinero, incluidos aquéllos elaborados para una UIF, necesitan un mecanismo internacional de intercambio de información que sea eficaz, para combatir de manera eficiente el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

243. *Convención de Palermo*, artículo 7 (1) (b)

1. Función depositaria centralizada

Las instituciones financieras deben reportar todos los informes de actividades sospechosas y otras divulgaciones que se necesiten a la UIF de su país. La centralización de esta “función depositaria”, que nombra a la UIF como destinataria de las divulgaciones, es un prerequisite para que exista un marco preventivo eficaz, a nivel nacional e internacional, contra el lavado de dinero.

El uso de un depositario centralizado para los reportes de información y divulgaciones necesarias asegura que toda la información pertinente esté en un solo lugar, facilitando así el procesamiento y análisis de la información sobre una base coherente. La centralización también garantiza una mayor eficacia en el proceso de intercambio de información.

2. Función analítica

Las UIFs son algo más que solamente bases de datos para la información financiera exigidas por otras autoridades reglamentarias o investigadoras a nivel nacional. Las UIFs deben analizar los datos que reciben porque muchas reportes sobre transacciones sospechosas y otras revelaciones de tipo financiero, por lo general, parecen ser transacciones inocentes. Sin embargo, los depósitos corrientes, los retiros, las remesas de fondos, o la compra de un valor o una póliza de seguros pueden ser datos útiles para detectar y entablar acciones judiciales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Las UIFs pueden detectar transacciones financieras delictivas sólo a través del interrogatorio y el análisis. Para distinguir las verdaderas transacciones sospechosas de aquéllas que sólo son poco comunes pero inofensivas, se requiere un análisis fundamentado. Sin éste, la recopilación de datos más sofisticada del mundo no sería productiva.

Los miembros del personal de la UIF cumplen tres funciones analíticas especializadas. Por lo general, (1) investigan los casos reportados para identificar aquéllos que son realmente sospechosos, como una primera etapa para dirigirlos hacia las autoridades investigadoras o fiscales competentes; (2) proporcionan apoyo de investigación, al llevar a cabo análisis financieros, a solicitud, para respaldar una investigación penal o fiscalizadora en curso; y

(3) realizan un “análisis estratégico” tanto para comprender mejor los mecanismos del lavado de dinero, como para ayudar a descubrir nuevas formas de prevenirlos y detectarlos.

Estas funciones analíticas exigen que los países les concedan a sus UIFs la facultad legal necesaria, los recursos humanos adecuados, y la suficiente capacidad técnica. En particular, las funciones analíticas de la UIF necesitan poderes amplios para tener acceso a la información. Estos poderes deberían incluir: el acceso a ciertas bases de datos comerciales o gubernamentales; la autoridad para solicitar información adicional a las entidades declarantes y a otras fuentes, si es necesario; y tener acceso a técnicas y equipos de inteligencia avanzados, tales la interceptación telefónica y las operaciones secretas, sujetas a los preceptos de ley nacionales.

Al hacer esto, cada país debe comparar las auténticas preocupaciones sobre la privacidad y la necesidad de la UIF de desempeñar una función analítica. Aunque recurrir a bases de datos comerciales disponibles al público, no genera preocupaciones relacionadas con la privacidad, aumentar el poder de estas unidades de inteligencia centralizadas, para solicitar información adicional sí lo hace. Se debe emplear la misma precaución cuando se trata de técnicas de vigilancia y otras técnicas de inteligencia de la UIF.²⁴⁴ En este sentido, las leyes de privacidad de una institución financiera deberían ser redactadas de manera que no interfieran con las funciones de la UIF.²⁴⁵

La función analítica convierte a la UIF en un amortiguador entre la comunidad financiera y el sistema penal, y sirve para ayudar a proteger a los clientes inocentes. Este tipo de amortiguador tiene mayor importancia en los casos donde la UIF no está actuando como una autoridad investigadora con atribuciones penales. Además, su función de intermediaria podría socavarse si los organismos investigadores y penales tienen acceso directo y no reglamentado a las bases de datos de información financiera de las UIFs. Por lo tanto, las UIFs deben estar alertas para asegurarse que la información financiera confidencial nunca se utilice en forma inadecuada, con el fin de perjudicar la reputación de personas inocentes.

244. *Las Cuarenta Recomendaciones*, Rec. 2

245. *Id.*

3. Intercambio de información a nivel nacional

Si la UIF sospecha que ha habido lavado de dinero o financiamiento del terrorismo, debería tener la facultad para compartir la información financiera y de inteligencia con otras autoridades nacionales, con el fin de realizar una investigación o tomar medidas al respecto. También debería tener el poder para coordinar sus acciones con las otras autoridades nacionales dedicadas a la prevención y detección del lavado de dinero.

La importancia de compartir la información en el momento oportuno y con las autoridades adecuadas no es exagerada. Las medidas eficaces contra el lavado de dinero dependen de la transmisión de los datos disponibles a la autoridad correspondiente. Para algunas UIFs, el intercambio de información generalmente requiere algún análisis de las revelaciones financieras presentadas. Otras UIFs, especialmente aquellas que reciben un gran volumen de revelaciones financieras, ponen estas últimas inmediatamente a disposición de las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes. Estas UIFs realizan un análisis sobre las revelaciones financieras y otro tipo de información financiera, a solicitud, o según sea necesario más adelante. En cualquiera de los casos, la clave es que la UIF proporcione inteligencia financiera a las autoridades competentes, tan pronto como sea posible, de manera que puedan seguir la pista dejada por las UIFs.

La coordinación a nivel nacional es fundamental. La UIF debe ser un socio esencial de la coordinación nacional, e incluso se le podría dotar de los medios para asumir una función principal en la coordinación de las autoridades competentes que luchan contra el lavado de dinero, es decir, la UIF, los reguladores y supervisores del sector financiero, la policía, los órganos jurisdiccionales, y otros ministerios o administraciones pertinentes.

4. Intercambio de información a nivel internacional

Debido a que gran parte del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son actividades transnacionales, las UIFs deben compartir datos de inteligencia financiera con otras UIFs a nivel mundial, para poder ser socios eficaces en la lucha internacional contra estos delitos. Una función esencial de una UIF es su capacidad para cooperar de una manera rápida y

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

eficaz con todas sus contrapartes extranjeras. El intercambio de información a nivel internacional debe llevarse a cabo a través de una comunicación directa y segura con las autoridades competentes extranjeras.²⁴⁶

C. Otras funciones posibles

1. Función reglamentaria/de supervisión

Se le debería otorgar a la UIF o a otra autoridad competente la facultad para supervisar a las instituciones financieras y verificar si cumplen con el mantenimiento de registros y las exigencias sobre los reportes. La UIF u otra autoridad competente también debería tener la facultad para imponer sanciones o castigos contra las instituciones financieras que no cumplen con sus obligaciones de reporte o mantenimiento de registros, por ejemplo: multas significativas y/o suspensión de licencias. La UIF debería estar autorizada a promulgar reglamentos del sector financiero, según sea necesario, para la aplicación de leyes contra el lavado de dinero.

Alguna autoridad dentro del país necesita ser responsable de estos asuntos relacionados con el acatamiento de las leyes. En la mayoría de los países, esta responsabilidad le corresponde a la autoridad supervisora de cada sector financiero. Pero como la UIF es la única que recibe datos de inteligencia financiera, además de analizarlos, la UIF está bien situada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos relacionados con el antilavado de dinero. Algunos países han optado por darle la responsabilidad de controlar el cumplimiento a la UIF. En ciertos países, algunas instituciones declarantes no están sujetas a ninguna supervisión, salvo la de la UIF, razón por la cual este organismo es el más idóneo para abordar los problemas interdisciplinarios que surgen en este contexto.

Además, se le podría otorgar a la UIF la facultad para promulgar reglamentos del sector financiero para la aplicación de leyes contra el lavado de dinero. Sin embargo, al otorgarle estas responsabilidades a la UIF, se debería tener en cuenta los temas de capacidad, financiamiento y priorización. Para ser eficaz, una UIF debe recibir los recursos adecuados y el apoyo

246. Ver capítulo VIII, Cooperación Internacional

oportuno del buen gobierno para que la unidad logre cumplir sus funciones principales y cualquier otra responsabilidad adicional. Si la capacidad de dotación de personal de la UIF es limitada, una función supervisora o reglamentaria adicional podría socavar sus funciones principales.

2. Función de aplicación de la ley

Aunque la mayoría de UIFs no tienen facultad para la aplicación de la ley, a una UIF se le puede dar algunas funciones relacionadas con la aplicación de la ley, en base a su acceso directo a la información financiera y su capacidad para encargarse eficazmente de casos donde se necesita una acción coercitiva urgente y/o provisional.

Los países pueden otorgarle a su UIF la función de dar apoyo de investigación a otros organismos encargados de hacer cumplir las leyes durante investigaciones en curso sobre el lavado de dinero. En este caso, se espera que la UIF comparta información con las autoridades investigadoras cuando le sea solicitado.

Los países también pueden otorgarle a su UIF la capacidad para tomar medidas provisionales, con el fin de encargarse eficazmente de casos donde se necesita una intervención urgente. Debido a que la UIF es un elemento importante del buen gobierno para identificar las transacciones sospechosas, se podría justificar concederle a la UIF facultades provisionales para proteger bienes que podrían estar sujetos a decomiso. Dichas medidas podrían incluir la congelación temporal de los bienes, así como otras medidas que impidan cualquier enajenación legal de estos bienes.

Sin embargo, estas facultades provisionales exigen que la UIF pueda identificar todos los bienes expuestos a decomiso, según las leyes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Estos poderes pueden implicar el ejercicio de otros poderes que podrían permitirle a la UIF solicitar información adicional de las instituciones financieras o incluso llevar a cabo investigaciones con el objetivo de identificar dichos bienes. No obstante, al hacer esto, se debería tener mucho cuidado para asegurarse que la UIF tenga recursos suficientes para desempeñar sus funciones principales, es decir, recibir y analizar los reportes sobre transacciones sospechosas, así como compartir información con las contrapartes nacionales e internacionales.

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

3. Función para entablar acciones judiciales

Si a las UIFs se les añadiera funciones fiscalizadoras, además de sus funciones principales de recopilación y almacenamiento de datos, análisis, e intercambio y distribución de información (lo cual quiere decir la facultad para llevar a cabo investigaciones penales y entablar acciones judiciales contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo, y otros delitos relacionados), este poder podría causarle problemas a la función primordial de inteligencia de la UIF. También podría socavar la capacidad de la UIF para colaborar a nivel internacional, especialmente con UIFs que no enjuician a aquéllos que están investigando. La responsabilidad fiscalizadora que se ha añadido también podría afectar la función de la UIF como amortiguador entre las instituciones financieras (y otras partes declarantes) y el sistema penal. En este sentido, la UIF no podría servir como un fuerte intermediario entre los dos sistemas.

4. Función de adiestramiento y consultoría

Debido a sus conocimientos técnicos multidisciplinarios y especializados, una UIF podría servir fácilmente como la mejor unidad gubernamental para asesorar y capacitar al personal de las instituciones financieras sobre las medidas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Nuevamente, los países deben considerar las limitaciones de recursos al decidir si le añaden esta función a la UIF.

D. Estructura orgánica

1. Los diversos tipos de UIFs

Por lo general, los países escogen uno de los tres modelos básicos al establecer una UIF:

- a. El *modelo de organismo administrativo*, que está vinculado a una autoridad reglamentaria/supervisora, tal como el banco central o el ministerio de finanzas, o como una autoridad administrativa independiente;
- b. El *modelo de aplicación de la ley*, por el cual el organismo está vinculado a la fuerza de una política, ya sea general o especializada; o
- c. El *modelo fiscalizador*, donde el organismo está afiliado a la oficina del fiscal, en tanto que autoridad judicial.

Se pueden obtener las siguientes conclusiones generales, con respecto a estos tres modelos diferentes de organización. El modelo administrativo crea una UIF menos independiente, pero que tiende a gozar de la confianza del sector financiero, tiene mayores conocimientos técnicos sobre el sistema financiero en sí, y una mayor facilidad para intercambiar información con sus contrapartes alrededor del mundo (muchas de las cuales son unidades de inteligencia financiera basadas en el modelo administrativo). Al modelo de aplicación de la ley también le falta cierta independencia. Si a esto le añadimos la desventaja de que sus conocimientos técnicos financieros (y, por lo tanto, la confianza del sector financiero) no son tan grandes como los que gozan las UIFs que se basan en el modelo administrativo. Las instituciones financieras son más reacias a reportar actividades sospechosas a una UIF de base policial, si saben que sus clientes están inmediatamente sujetos a una investigación policial.

El modelo fiscalizador, la tercera opción, goza de independencia, pero no tiene la confianza del sector financiero ni un verdadero contacto con el mismo. En muchos casos, también carece de la capacidad de intercambiar información con las contrapartes extranjeras a través de los canales de comunicación de las UIFs, porque la mayoría son administrativas. Las UIFs simplemente fiscalizadoras no pueden participar tan eficazmente en el intercambio internacional de información entre las UIFs porque sus deberes y obligaciones, en tanto que órganos jurisdiccionales, no les permiten intercambiar información de inteligencia de una manera informal, flexible, rápida, y/o confidencial, a menos que existan disposiciones legales específicas que así lo dispongan.

Aunque estas conclusiones simplifican el análisis, también corren el riesgo de la simplificación excesiva. Por ejemplo, asociar una UIF a algún

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

organismo no determina necesariamente toda su naturaleza. La dotación de personal, las funciones, los poderes, y los procedimientos administrativos son muy importantes. Por supuesto, muchas de las UIFs existentes utilizan en realidad un modelo mixto, que incluye funciones administrativas, así como algunas funciones de aplicación de la ley y/o fiscalizadoras.

Además, las evaluaciones de los diferentes modelos se basan en percepciones psicológicas sobre un sinnúmero de temas, tales como el grado de confianza entre la industria financiera y un modelo dado. Dichas impresiones pueden variar mucho dependiendo del país y su cultura. Por lo tanto, cada uno de estos temas es un factor importante.

Por otra parte, existe una distinción, aunque no bien definida del todo, entre los modelos de aplicación de la ley, fiscalizador y administrativo. Si la dependencia policial es un organismo encargado de hacer cumplir las leyes, cuya responsabilidad primordial es reunir pruebas, para ser utilizadas en un proceso penal, dicha definición podría aplicarse por igual a muchas divisiones administrativas que tienen responsabilidades de aplicación de la ley, tales como las aduanas. Además, a una serie de UIFs existentes, de base policial o judicial se le otorgan facultades simplemente administrativas (por ejemplo, funciones depositarias y analíticas) sin ningún poder de aplicación de la ley, lo cual las hace funcionar más como UIFs basadas en el modelo administrativo.

La identificación de las diversas opciones para crear UIFs no debería basarse en simples categorizaciones. Elegir la base institucional adecuada es sólo uno de los asuntos que necesita ser abordado cuando los países comiencen a establecer unidades de inteligencia financiera.

2. Elección del modelo adecuado

Las buenas decisiones sobre el modelo adecuado a adoptar al establecer una UIF provienen tanto de un conocimiento profundo sobre las características culturales y económicas de un país como sobre sus costumbres legales y de aplicación de la ley. Aunque un solo modelo no funcionará para todos los países, algunos criterios son esenciales. Estos se presentan más abajo en forma de preguntas:

- ¿Tiene la UIF propuesta la capacidad adecuada y los conocimientos técnicos necesarios sobre las operaciones financieras?
- ¿Cuál es la relación entre esta institución específica y la industria financiera dentro del contexto nacional?
- ¿Tiene la institución una política propicia a proteger la confidencialidad de la información financiera y a mitigar el posible daño a la privacidad individual?
- ¿Tiene verdaderamente la UIF propuesta la autorización legal, capacidad técnica, y experiencia para ofrecer cooperación internacional adecuada y oportuna?
- ¿El marco jurídico aplicable a la UIF propuesta le permitiría participar en la cooperación internacional de tipo administrativo y este marco tendría en cuenta los intercambios internacionales de información rápidos, eficaces, espontáneos, y/o “bajo solicitud” relacionados con las transacciones sospechosas?

3. Consideraciones sobre la capacidad

Las investigaciones financieras son sólo tan buenas como los investigadores individuales y la infraestructura tecnológica que apoya sus esfuerzos. Un país debe tomar decisiones de política sobre cómo la UIF puede aprovechar al máximo las capacidades de análisis financiero de los miembros del personal. En este sentido, el país debe también determinar el mejor contexto institucional para estas capacidades: el banco central, el ministerio de finanzas, la policía, el poder judicial. La creación de una UIF como una entidad completamente independiente de los organismos fiscalizadores, administrativos, o de aplicación de las leyes, existentes en un país, podría también tener importantes repercusiones a nivel de los recursos.

4. Consideraciones sobre la dotación de personal

Las políticas de contratación tienen repercusiones con respecto a los asuntos relacionados con los recursos, la privacidad y la eficacia institucional. La ausencia relativa de conocimientos especializados sobre investigaciones

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

financieras quiere decir que las consideraciones sobre la dotación de personal deberían ser guiadas por la naturaleza multidisciplinaria de estas investigaciones, para que la contratación de personal sea lo más diversa posible.

Los antecedentes del personal, así como las condiciones del empleo, son ambos importantes. De un lado, los funcionarios de los ministerios de Hacienda o Finanzas, los supervisores bancarios y los aduaneros podrían aportar sus propias competencias financieras y su conocimiento sobre las entidades declarantes, hasta el punto de saber que las entidades son instituciones financieras. De otro lado, las autoridades judiciales y policiales aportan experiencia útil sobre cómo hacer cumplir las leyes, especialmente si se le ha otorgado a la UIF facultades para la aplicación de la ley.

Las condiciones del empleo también influyen sobre el grado de independencia y confidencialidad del trabajo de la UIF. La falta de aptitudes o experiencia de alto nivel que se les exige a los investigadores de la UIF quiere decir que algunos países tal vez opten por dotar de personal a sus unidades con expertos destacados de otros organismos. Aunque ésta es una posibilidad de dotación de personal menos costosa (y probablemente una más propicia al intercambio eficaz de información), los buen gobiernos deben sopesar la las repercusiones sobre la privacidad y a largo plazo de tales decisiones.

E. Protección de la privacidad

Las UIFs son depositarios, así como guardianes, de información altamente confidencial, un hecho que exige la vigilancia constante con respecto a las protecciones legales y sistémicas.

1. La principal preocupación de las políticas: privacidad *versus* eficacia

A medida que las UIFs se van formando, surgen algunas tensiones con respecto a las políticas. Éstas provienen, en su mayor parte, de las metas

ambiciosas que tienen las leyes y reglamentos ALD y LFT, las cuales compiten con intereses privados rivales o los socavan.²⁴⁷

Las leyes contra el lavado de dinero han surgido, en parte, como una respuesta a los obstáculos que las leyes de secreto bancario representaban para los esfuerzos de supervisión y aplicación de la ley. En algunas jurisdicciones, las exigencias estrictas del secreto bancario han frustrado frecuentemente los esfuerzos de investigación para obtener la información financiera requerida, con el fin de detectar delitos e infracciones reglamentarias, o para localizar o decomisar bienes. Un resultado así está en contra de la estructura recomendada por el GAFI, la cual dispone que las leyes de privacidad de una institución financiera no deberían impedir ninguna de las recomendaciones del GAFI.²⁴⁸ Los procedimientos engorrosos también obstaculizan los esfuerzos de investigación para recopilar información y/o pruebas en el extranjero. Con la globalización financiera, estas preocupaciones se han vuelto todavía más críticas. Las leyes contra el lavado de dinero pueden ser vistas como un intento para asegurar el intercambio eficaz de información y la recopilación de datos, tanto a nivel nacional como internacional, como requisitos previos para la aplicación de la leyes penales y reglamentarias en la economía globalizada de hoy en día.

Debido a la naturaleza delicada y confidencial de la información financiera personal, las UIFs deben establecer protecciones de procedimiento rigurosas para sus importantes funciones de recopilación de pruebas financieras e intercambio de información. La aplicación eficaz de la ley depende del acceso rápido a la información financiera. Pero esta necesidad de aplicación de la ley sobrepasa los límites de la privacidad financiera, suscitando preocupaciones legítimas sobre posibles abusos.

En sus funciones de depositario, procesador, y centro de intercambio de información financiera sobre el delito de lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, las UIFs están a la vanguardia de este debate sobre la eficacia

247. La Declaración de Principios del Grupo Egmont, en su preámbulo, estipula que «se debe tener en cuenta...la naturaleza confidencial de la divulgación de información financiera». El Grupo también sostiene que las UIFs deberían trabajar para promover que las estándares legales y leyes de privacidad nacionales no sean concebidas para impedir el intercambio de información entre las UIFs, conforme a estos principios; ver Grupo Egmont, Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera sobre Casos de Lavado de Dinero (13 de junio, 2001), Principio 7. http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-200106_en.pdf

248. *Las Cuarenta Recomendaciones*, Rec. 2

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

versus la privacidad. Esta tensión se refleja en las elecciones que hacen los países con respecto a la estructura, las funciones, los poderes, y los prodedimientos de sus unidades de inteligencia financiera. Los países necesitan llevar a cabo evaluaciones realistas sobre los daños a la privacidad inherentes a cada una de las elecciones que hacen sobre los poderes y las restricciones de las UIFs.

2. Principio de confidencialidad

Imponer el principio de la confidencialidad en las UIFs es la protección más importante contra el abuso de la información financiera privada. Este principio también le permitirá a la UIF ejercer sus funciones como intermediaria entre las instituciones financieras declarantes y el sistema penal.

En los casos en que la UIF forma parte de otro organismo, como la policía o la fiscalía, la unidad, por lo general, está regida por un deber general de confidencialidad. Sin embargo cuando no existe dicho deber general, se debería mencionar un deber específico de confidencialidad en las disposiciones legales que rigen y crean la UIF,²⁴⁹ y éste debería ser hacerse respetar a través de sanciones penales y/o civiles eficaces. El deber de confidencialidad también puede estar incluido en las leyes nacionales sobre la privacidad de aplicación general.

Sin embargo, el deber de confidencialidad de las UIFs debería ser redactado de manera que no limite excesivamente la posibilidad de proporcionar retroalimentación a las instituciones declarantes, ya que ésta es importante para la relación entre la UIF y los intermediarios financieros, así como para permitirles a las instituciones declarantes que desarrollen mecanismos de reporte eficaces.²⁵⁰ Las exigencias de confidencialidad deberían ser redactadas de manera que no impidan la cooperación internacional entre las UIFs.²⁵¹

249. Guy Stessens, *Money Laundering : A New International Law Enforcement Model* (Cambridge, England, and New York, New York, United States: Cambridge University Press, 2000) 191.

250. GAFI, *Providing Feedback to reporting Financial Institutions and Other Persons Best Practice Guidelines*, paragraph 6, disponible en http://www1.oecd.org/fatf/pdf/FEEDB_en.pdf

251. El Grupo Egmont, Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera sobre Casos de Lavado de Dinero (13 de junio, 2001), Principio 7.

3. Principio de la especialidad

Para complementar el deber de confidencialidad, las UIFs pueden adoptar un “principio de especialidad”, que sirve para limitar el uso de la información transmitida a dichas unidades por parte de las instituciones financieras, o solicitada a tales instituciones por la UIF. Si se le prohíbe a una UIF utilizar la información que se le ha proporcionado por cualquier otra razón que no sea la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, los países pueden desarrollar un sentimiento de confianza entre las instituciones declarantes y la UIF.

La restricción de este principio depende necesariamente de lo que significa estar “combatiendo contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”. La restricción podría redactarse de manera que indique que la información financiera manejada por la UIF puede ser utilizada sólo para el desempeño de las funciones de la unidad, tal como se describe en la ley que establece la UIF. También podría mencionarse en una cláusula estatutaria o reglamentaria específica con respecto a las condiciones para la difusión de información por parte de la UIF.

El principio de la especialidad debería ser redactado en un lenguaje lo suficientemente general, de manera que no se le impida a la UIF hacer respetar la leyes y reglamentos contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Además, si el principio de la especialidad se aplica a los intercambios de información a nivel internacional entre las UIFs, debería redactarse de manera que no impida o afecte la eficacia de la cooperación internacional entre las UIFs.²⁵²

Las violaciones de la limitación de la especialidad deberían ser sancionadas por las leyes procesales sobre improcedencia de pruebas ante los tribunales, y/o por algún tipo de responsabilidad civil o estatutaria por violación de la confidencialidad.

252. *Id.*, Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera sobre Casos de Lavado de Dinero (13 de junio, 2001), Principios 11 y 12.

Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

4. Independencia y rendición de cuentas

Los países deben asegurarse que la UIF no dependa de influencias políticas, ni de la autoridad competente u otra autoridad de supervisión, al momento de decidir cuáles transacciones analizar o qué información difundir. La independencia constituye otra medida de protección contra el abuso o uso indebido de las revelaciones financieras. La independencia no es un concepto absoluto, siempre existirá algún grado de rendición de cuentas, pero la UIF no debería estar sujeta al abuso o a la influencia excesiva de otras autoridades gubernamentales. Este sentido de independencia confirma también un sentimiento de confianza entre la UIF y las instituciones financieras declarantes, que promueve la prevención y detección del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Esta independencia podría ser garantizada de diversas maneras. En ciertos casos, podría lograrse creando la UIF como un organismo independiente con un presupuesto y personal autónomos, sin ninguna rendición de cuentas a ningún organismo que pudiera tener tendencia a utilizar el sistema más allá de sus propios límites. Sin embargo, esta independencia debería ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas, tales como reportes parlamentarias, auditorías, y/o fiscalización judicial.