

20 de mayo de 2008
Español
Original: inglés

**Grupo de trabajo intergubernamental de expertos
de composición abierta sobre lucha contra el
blanqueo de dinero y promoción de la
cooperación judicial**

Viena, 30 de junio a 2 de julio de 2008

**Resultados alcanzados por los Estados Miembros en el
cumplimiento de los objetivos y metas fijados en el vigésimo
período extraordinario de sesiones de la Asamblea General,
limitaciones y problemas encontrados y tareas futuras:
lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la
cooperación judicial**

Nota de la Secretaría

Resumen

La presente nota se preparó en cumplimiento de la resolución 51/4 de la Comisión de Estupefacientes, en que la Comisión decidió, entre otras cosas, crear grupos de trabajo intergubernamentales de expertos, oficiosos y de composición abierta, para que trabajen de manera coordinada en los siguientes temas, que se corresponden con los de los planes de acción, las declaraciones y las medidas aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones: a) reducción de la demanda de drogas; b) reducción de la oferta (fabricación y tráfico); c) blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial; d) cooperación internacional en la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo; y e) fiscalización de precursores y de estimulantes de tipo anfetamínico.



El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial analizará los resultados alcanzados por los Estados Miembros en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los obstáculos y problemas encontrados y las tareas futuras en la esfera de la lucha contra el blanqueo de dinero y la promoción de la cooperación judicial. Las conclusiones y recomendaciones del Grupo de trabajo se transmitirán en reuniones entre períodos de sesiones de la Comisión, para proporcionarle material que sirva de base para formular los resultados de la serie de sesiones de alto nivel que se celebrará durante el 52° período de sesiones de la Comisión.

I. Introducción

1. En el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los Estados Miembros aprobaron un conjunto de medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas (resoluciones S-20/4 A a E de la Asamblea), en cuatro esferas específicas que los Estados Miembros deberían considerar en la lucha contra el blanqueo de dinero y la promoción de la cooperación judicial:

a) Antes del año 2003 promulgar legislación y establecer programas nacionales contra el blanqueo de dinero de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹;

b) Ampliar el alcance de los delitos determinantes para que incluya no sólo los delitos relacionados con las drogas, sino también todos los delitos graves relacionados con el blanqueo de dinero;

c) Fomentar la cooperación multilateral, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley para hacer frente a la delincuencia organizada que cometía delitos relacionados con las drogas y realizaba otras actividades delictivas conexas;

d) Para el año 2003, examinar la aplicación de las medidas para promover la cooperación judicial aprobadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y, cuando procediera, hacerlas más estrictas, incluyendo entre esas medidas las relativas a la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, la entrega vigilada y la cooperación en cuestiones de represión, la cooperación encaminada a reprimir el tráfico ilícito por mar, medidas para favorecer las actuaciones judiciales y otras formas de cooperación.

II. Resultados importantes y mensurables en las esferas de la lucha contra el blanqueo de dinero y la promoción de la cooperación judicial

A. Lucha contra el blanqueo de dinero

2. La aplicación de medidas de lucha contra el blanqueo de dinero ha aumentado considerablemente en todas las esferas que se vigilan en el marco del seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Esos progresos se ven corroborados por los datos complementarios de los órganos regionales de carácter análogo al del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de dinero y los informes de evaluación mutua de los organismos de vigilancia.

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

3. La mayor parte de los Estados Miembros que han informado sobre sus resultados en esta esfera han:

a) Penalizado el blanqueo del producto del tráfico de drogas y otros delitos graves, aunque las tendencias mundiales indican que, en algunas regiones, algunos Estados deben adoptar más medidas al respecto;

b) Promulgado legislación que permite congelar, incautar y decomisar el producto del tráfico de drogas y de otros delitos graves;

c) Incorporado en sus sistemas financieros medidas para hacer frente al blanqueo de dinero y permitir que se informe sobre transacciones sospechosas o extrañas, se aprueben prácticas basadas en el principio de “conocer al propio cliente”, se identifique a los propietarios de cuentas, se eliminen los obstáculos relacionados con el secreto bancario en las investigaciones penales y se establezcan dependencias de información financiera.

4. Además, los Estados Miembros han hecho esfuerzos considerables para adoptar medidas jurídicas e institucionales en las esferas de la prevención y detección (por ejemplo, un número creciente de Estados establece dependencias de información financiera para reunir y analizar datos financieros confidenciales). Aun así, el blanqueo del producto del delito de tráfico de drogas y de otros delitos graves representa todavía una amenaza para la integridad, fiabilidad y estabilidad de los sistemas financieros y comerciales a nivel mundial.

B. Promoción de la cooperación judicial

5. En general, los progresos en la aplicación de las medidas para promover la cooperación judicial aprobadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (resolución S-20/4 C de la Asamblea) han sido moderados. La tasa de aplicación ha aumentado significativamente en dos regiones, a saber, el África septentrional y el Oriente Medio, así como Oceanía, mientras que en otras regiones, aunque con ciertas variaciones en diferentes esferas importantes de la cooperación judicial apenas se han modificado.

6. La mayor parte de los Estados que han presentado información han promulgado legislación para facilitar la cooperación judicial. La mayor parte también ha promulgado nueva legislación o ha revisado la legislación vigente en las esferas de la extradición y la asistencia judicial recíproca, y han concertado tratados bilaterales y multilaterales.

7. La cooperación en materia de represión ha aumentado en todas las regiones.

8. La tasa de aplicación de las entregas vigiladas ha aumentado significativamente y los Estados de todas las regiones recurren ampliamente a esa entrega.

9. También se han aumentado las medidas de protección de jueces, fiscales, personal de vigilancia, funcionarios de represión y testigos.

III. Obstáculos y problemas

A. Lucha contra el blanqueo de dinero

10. Aunque para 2003, fecha acordada en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el 83% de los Estados Miembros que presentaron información indicó que habían penalizado el blanqueo del producto del tráfico de drogas y de otros delitos graves, todavía persistían obstáculos y dificultades.

11. El fenómeno del blanqueo de dinero no es estático. Evoluciona porque constantemente debido a la inventiva de los delincuentes para encontrar nuevas formas de blanquear el producto de sus delitos. Por ejemplo, los nuevos problemas surgidos desde 1998, que se han convertido en parte esencial del enfoque amplio de la lucha contra el blanqueo de dinero (como el embargo y la recuperación de bienes, los marcos analíticos exhaustivos y eficientes para las dependencias de información financiera, los sistemas eficaces de presentación de información de las entidades financieras y no financieras, los procedimientos de diligencia debida con respecto al cliente y la financiación del terrorismo), no quedan reflejados en el seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

B. Promoción de la cooperación judicial

12. Según la información suministrada por los Estados Miembros, no siempre existen mecanismos que permitan aplicar medidas de cooperación judicial. No se cuenta con capacitación en medios eficaces de solicitar o prestar cooperación. Asimismo, se carece de mecanismos para hacer un seguimiento del volumen anual de actividades de cooperación judicial.

13. Las esferas que se mencionan a continuación fueron las más problemáticas para la mayor parte de los Estados:

- a) La persistentemente baja tasa de aplicación de la remisión de las actuaciones penales;
- b) La falta de cooperación interregional en materia de represión;
- c) La baja tasa de aplicación de las medidas para atajar el tráfico de drogas por mar;
- d) La protección de testigos, a juicio de los Estados y expertos, era motivo de seria preocupación para los organismos de represión;
- e) La permanencia de obstáculos jurídicos y dificultades prácticas con respecto a la extradición, pese a que la mayor parte de los Estados había promulgado leyes pertinentes y había concertado tratados bilaterales y multilaterales para extraditar a los delincuentes en materia de drogas y, desde la celebración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, muchos Estados habían revisado su legislación; además, varios Estados seguían rehusando la extradición de sus nacionales;
- f) El hecho de que la mayor parte de los progresos en cuanto a la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales tuvieran lugar en un marco regional, más que en un plano mundial;

g) Las persistentes dificultades surgidas a raíz de las diferencias entre los sistemas jurídicos o por demoras y problemas de procedimiento y lenguaje, pese al alentador reducido número de solicitudes denegadas.

IV. Las tareas futuras: lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial

A. Lucha contra el blanqueo de dinero

14. A fin de hacer frente eficazmente a esos obstáculos y dificultades en la esfera de la lucha contra el blanqueo de dinero, el Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la promoción de la cooperación judicial tal vez desee examinar las medidas siguientes:

a) Todo futuro mecanismo de evaluación debería incluir fuentes adicionales de información complementaria, como, en los casos pertinentes, los sistemas de evaluación establecidos por el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de dinero (informes de evaluación mutua) y las instituciones financieras internacionales (por ejemplo, los informes de evaluación detallados del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que ejecutan conjuntamente un Programa de Evaluación del Sector Financiero²);

b) Los Estados Miembros deberían estrechar la cooperación entre las autoridades nacionales competentes;

c) Para solventar la dificultad que entraña la evaluación de las repercusiones de las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero, convendría que en cualquier futuro instrumento de presentación de información se incorporara la experiencia adquirida a partir de la vigilancia del cumplimiento de los objetivos y metas fijados en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General;

d) Los Estados Miembros deberían ratificar y aplicar todas las normas internacionales pertinentes de lucha contra el blanqueo de dinero, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴;

e) Se debería alentar a los Estados a que, al aplicar las convenciones mencionadas, apliquen también las 40 recomendaciones y las nueve recomendaciones especiales del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, así como las notas de interpretación de esas recomendaciones y los documentos del Grupo sobre las prácticas idóneas al respecto (sin ser normas de las Naciones Unidas, esas recomendaciones han logrado amplia aceptación internacional);

² Véase A/59/218 y Corr.1, párr.15.

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, N° 39574.

⁴ *Ibid.*, vol. 2349, N° 42146.

- f) En algunas regiones, los Estados deberían intensificar de manera significativa sus esfuerzos por aplicar las normas internacionales de lucha contra el blanqueo de dinero a que se hace referencia en el apartado d) *supra*;
- g) Los Estados Miembros deberían:
- i) Establecer nuevos marcos legislativos, o fortalecer los existentes, para penalizar el blanqueo de las ganancias del tráfico de drogas y de otros delitos graves;
 - ii) Adoptar medidas legislativas para determinar, congelar, incautar y decomisar el producto del delito;
 - iii) Establecer medidas para centralizar los datos estadísticos sobre las medidas jurídicas adoptadas en la lucha contra el blanqueo de dinero;
 - iv) Estudiar la posibilidad de adoptar medidas para detectar el transporte transfronterizo de efectivo e instrumentos negociables al portador;
 - v) Eliminar todos los obstáculos jurídicos y de otra índole que merman innecesariamente la eficacia de los sistemas de lucha contra el blanqueo de dinero.

B. Promoción de la cooperación judicial

15. A fin de abordar de manera eficaz a los obstáculos y dificultades en la esfera del fomento de la cooperación judicial, el Grupo de trabajo tal vez desee examinar las medidas siguientes:

- a) Los Estados Miembros deberían apoyarse plenamente en los tratados multilaterales de las Naciones Unidas, en particular la Convención de 1988 y la Convención contra la Delincuencia Organizada, como base jurídica para solicitar y conceder la extradición y asistencia judicial recíproca; ello es esencial para complementar la red de tratados bilaterales y regionales en materia de cooperación judicial, cuyo ámbito de aplicación, por definición, no puede ser universal;
- b) Los Estados Miembros deberían asegurar la penalización de los delitos enumerados en la Convención de 1988 y la Convención contra la Delincuencia Organizada que tengan pertinencia para los delitos en materia de drogas, porque ello constituirá la base para cumplir el requisito de la doble penalización;
- c) Los Estados Miembros deberían aplicar mecanismos universales normalizados para facilitar la extradición, de conformidad con las convenciones de las Naciones Unidas; en concreto, se debería simplificar la extradición en esferas tales como las de la doble penalización, y se debería utilizar en mayor medida como recurso la definición de los delitos políticos y el consentimiento de entrega, así como la entrega condicional;
- d) Los Estados Miembros deberían adoptar un enfoque más flexible de la cooperación judicial y brindar la asistencia judicial recíproca más amplia posible, sobre todo en la esfera de las medidas no coercitivas;

e) Los Estados Miembros deberían aprobar legislación o procedimientos que permitan la remisión de las actuaciones penales, en particular cuando la extradición no sea posible;

f) Los Estados Miembros deberían aumentar la cooperación entre sí en las esferas de los requisitos de la entrega vigilada y la capacidad nacional;

g) Los Estados Miembros deberían elaborar procedimientos y prácticas comunes para mejorar su capacidad en materia de asistencia judicial recíproca, extradición y entrega vigilada cuando sus sistemas jurídicos sean diferentes, incluso destacando en el extranjero a personal de enlace en materia de justicia penal;

h) Los Estados Miembros deberían mejorar e institucionalizar el intercambio de información entre los países de origen, tránsito y destino y entre las organizaciones intergubernamentales en la esfera de la cooperación en materia de represión; en particular, los Estados situados a lo largo de las principales rutas de tráfico de drogas deberían estudiar la posibilidad de establecer equipos conjuntos de funcionarios de represión que combatan el tráfico de drogas y la delincuencia organizada;

i) Dado que la protección de los testigos es una fuente de grave preocupación para los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los Estados Miembros deberían aprobar legislación y medidas prácticas que aseguren la protección de los testigos; con ese fin, convendría remitirse en la mayor medida posible a la Convención contra la Delincuencia Organizada, dado que contiene las medidas más avanzadas al respecto;

j) Los Estados Miembros deberían aprovechar plenamente las esferas en que se hayan determinado sinergias entre la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en materia de cooperación judicial en la esfera del tráfico de drogas y la labor relativa a la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada; la reunión de información debería tener carácter complementario y de apoyo mutuo;

k) Los Estados Miembros deberían estudiar la posibilidad de aumentar el alcance de los instrumentos electrónicos elaborados por la ONUDD; el directorio electrónico de autoridades designadas debería ampliarse sistemáticamente para hacer posible el intercambio de instrumentos en materia de cooperación judicial, como formularios modelo, directrices o manuales de extradición, documentos sobre asistencia judicial recíproca o remisión de las actuaciones penales y otro tipo de cooperación judicial, o se deberían facilitar enlaces con sitios en la Internet que contengan esa información;

l) Los Estados Miembros deberían estudiar la posibilidad de que la ONUDD les preste asistencia en la reunión de datos sobre solicitudes de cooperación internacional y en el establecimiento de bases de datos para mantener esa información, de modo que puedan vigilar la eficiencia de sus propios sistemas nacionales;

m) Los Estados Miembros deberían fortalecer aún más el papel que desempeña la ONUDD en las esferas de la capacitación y organización de foros para la resolución de problemas, dada la necesidad de que los Estados se familiaricen con diferentes sistemas jurídicos y establezcan nuevas relaciones de trabajo con sus homólogos o estrechen las relaciones existentes; ello ayudaría también a las autoridades nacionales competentes a crear o aumentar la confianza mutua que es el fundamento de la cooperación internacional.
