



SABER, arte y técnica

Minerva. Saber, arte y técnica

AÑO VII • VOL. 1 • JUNIO - DICIEMBRE 2023

ISSN en línea 2545-6245

ISSN impreso 2591-3840

Crimen organizado Y LAVADO DE ACTIVOS

ALEJANDRA FREIRE*
Instituto Universitario
de la Policía Federal Argentina
(IUPFA), Argentina
freirealejandra09@gmail.com

RECIBIDO: 1 de abril de 2023
ACEPTADO: 9 de mayo de 2023

Resumen

En el presente trabajo se desarrollan las principales discusiones conceptuales relacionadas con la definición de crimen organizado, su relación con la criminalidad de empresa, con el fenómeno de la corrupción y la introducción de la necesidad de investigar estos fenómenos desde la lógica de mercados criminales, siendo el lavado de activos transversal a todo el análisis. Asimismo, se mencionan los cambios en las estructuras de los mercados criminales, desde organizaciones jerarquizadas hasta relaciones entre redes criminales y la diversificación de las actividades de esas redes. Para ello, se va a plantear el problema que presenta la información para realizar investigaciones tanto administrativas, judiciales como académicas, las fuentes tradicionales, las fuentes abiertas, las limitaciones de la información en poder del Estado y el acceso a la información pública. Por último, se presentarán una serie de informes realizados y publicados por la Unidad de Información Financiera (UIF) en los que se observa una marcada deficiencia en la información aportada por los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En el último apartado, a modo de palabras finales, se reflexiona sobre la necesidad de repensar el sistema de supervisión y contar con información que permita la comparación de datos obtenidos en diferentes países en un tiempo determinado.

Palabras clave

crimen organizado; lavado de activos; acceso a la información pública; UIF

Organized Crime and Money Laundering

Abstract

In this work, the main conceptual debates related to the definition of organized crime are developed, as well as its relation with corporate crime, with the phenomenon of corruption, and the need to investigate these phenomena from the logic of criminal markets, considering money laundering a transversal aspect within the entire analysis. Likewise, changes in the structures of criminal markets are mentioned, from hierarchical organizations to relationships between criminal networks and the diversification of the activities of these networks. For this purpose, the difficulty presented by information when carrying out administrative, judicial, and academic investigations shall be presented, in addition to traditional sources, open sources, the limitations of the information held by the state, and access to public information. Finally, a series of reports elaborated by the *Unidad de Información Financiera* [Financial Information Unit] (UIF, for its acronym in Spanish) will be presented. In these reports, a marked deficiency in the information provided by the parties obliged to report suspicious transactions in the area of money laundering and financing of terrorism will be observed. In the last section, as final remarks, we reflect on the need to rethink the supervision system and to count on information that allows comparison of data obtained in different countries over a given period of time.

Keywords

organized crime; money laundering; access to public information, UIF

Introducción

Sutherland (1999) define el delito de cuello blanco como aquel cometido por una persona respetable y de elevado estatus social en el marco de su profesión.¹ En esta obra presentó una investigación sobre empresas y conductas delictivas y su relación con la teoría de la asociación diferencial, que había desarrollado en 1939 en sus *Principios de criminología*.

Esta última teoría plantea que la conducta delictiva se aprende en asociación, es decir, en la relación entre personas que entienden que la conducta delictiva está bien, y en aislamiento, es decir, alejándose, no escuchando, no relacionándose con quienes entienden que llevar adelante una conducta delictiva es desfavorable.

Entonces, de acuerdo con Sutherland, una persona realiza conductas delictivas cuando las definiciones favorables sobre esa acción tienen más relevancia que aquellas que manifiestan que son desfavorables.

Su investigación se basó en dos tipos de información, por un lado, descripciones biográficas de las personas entrevistadas, quienes provenían de buenos hogares, buenos barrios, sin antecedentes penales y se encontraban en posiciones subordinadas, y, por otro lado, en información proveniente de descripciones de la difusión de prácticas delictivas por parte de las empresas.

Entre las descripciones biográficas, menciona el caso de un contador que empezó a trabajar en uno de los estudios contables más importantes de la ciudad en la que vivía. Su trabajo consistía en hacer informes de acuerdo a las indicaciones que recibía de las personas de las que dependía laboralmente. En relación con una de las empresas que estaba analizando, encontró irregularidades, las informó a su jefe, quien le dijo que no era de su incumbencia y que tenía que dejarlas pasar. El contador aceptó no tomar en cuenta —en más de una ocasión— las irregularidades detectadas bajo el argumento de que era la única profesión para la que se había preparado.

1. Este concepto fue desarrollado en su obra publicada en 1949 que lleva el nombre de *El delito de cuello blanco*, en la que presentó una investigación sobre empresas y conductas delictivas y su relación con la teoría de la asociación diferencial, que ya había desarrollado en 1939 en sus *Principios de criminología*.

Un ejemplo sobre el segundo tipo de información se refiere a un químico contratado para asesorar a una empresa alimenticia sobre publicidad. En la entrevista que se realizó en el marco de la investigación, manifestó que los directivos confidencialmente le habían dicho que realizaban una falsa representación de los productos en las publicidades porque otras empresas lo hacían y, si ellos no seguían la misma línea, iban a perder clientes.

En estos casos, las personas que realizan las conductas descritas se encuentran en aislamiento de otras personas que les indiquen que esos hechos son desfavorables. Así, Sutherland hace referencia especialmente a dos grupos, los medios de comunicación que, en general, no muestran noticias desfavorables respecto de empresas involucradas en conductas delictivas, y eso se debería a que los medios –televisión, radio, y en la actualidad *streaming* y plataformas digitales– reciben dinero a través de la publicidad y esa acción podría transformarse en pérdida de ingresos.

El otro grupo está constituido por el gobierno que, en muchos casos, no hace referencia a las conductas desfavorables bajo el argumento de que muchas veces existen conflictos de intereses, o tienen relaciones externas con el sector privado, o sus familiares, o existen relaciones de amistad, o un funcionario o funcionaria tiene expectativas de trabajar en el sector privado más adelante.

Por su parte, Blanco Cordero (1997) hace referencia a que el lavado de activos se encuentra vinculado a la expansión del tráfico ilícito de estupefacientes, principalmente a partir de la década de 1960. Sin embargo, la propia historia presenta ejemplos desde el inicio de la actividad bancaria sobre complejos esquemas con el objeto de ocultar el origen delictivo de bienes.

Asimismo, la relación entre el crimen organizado y el lavado de activos ha tenido un gran crecimiento desde el año 1970. En ese período, avanzaron dos fenómenos de gran importancia en la historia económica y financiera mundial que influyeron en su expansión. En primer lugar, la financierización de la economía, esto es, la consecuencia de la transformación de las relaciones entre el sistema productivo y el financiero, o sea, entre los bancos, que son tradicionalmente los intermediarios entre las empresas, y los hogares con superávit en sus ahorros, y los agentes económicos que solicitan crédito para invertir y consumir (Garzón Espinosa, 2009).

En ese sentido, el avance del sistema financiero sobre el productivo tuvo lugar a partir de que el sistema monetario internacional luego de los Acuerdos de Bretton Woods, en 1944, y el fin del patrón oro, en 1971, esto produjo una serie de reformas estructurales en la economía (Sevares, 2014).

Es importante destacar que el sistema productivo había dejado de generar ganancias atractivas para el sector inversor, unido a las crisis financieras globales, que fueron resultado –en parte– del gran aumento de liquidez en el mercado financiero como consecuencia de la concentración de capital de inversión, la promesa de altas rentabilidades y la desregulación del sistema financiero, siendo las más cercanas en el tiempo la crisis de 2008 y, actualmente, la iniciada con la quiebra de Silicon Valley Bank.

En segundo lugar, la globalización económica y financiera, el avance de la tecnología y la apertura de fronteras hizo posible que las comunicaciones sean menos costosas y más fluidas. Por su parte, el fenómeno de deslocalización de las empresas legales y la diversificación de sus modelos de negocios fueron aprovechados por las organizaciones criminales, produciéndose un cambio en sus estructuras, en sus relaciones con otras organizaciones y en sus comunicaciones.

De esta forma, las organizaciones criminales lograron una expansión que les permitió mantener estructuras jerarquizadas hacia el interior de la propia organización, pero horizontales con otras empresas tanto lícitas como ilícitas, que se manifiestan en forma de redes sociales en las que los intermediarios, o sea, aquellos actores que tienen un mayor nivel de comunicación y de información en la red, pasan a tomar un papel más importante que los líderes.

Por su parte, Sbatella (2017) sostiene que la globalización trajo aparejado el hecho de que los estados perdieran poder ante la liberalización y la desreglamentación del sistema financiero mundial. Estos sucesos fueron impulsados por los bancos más importantes del mundo, utilizando circuitos de transferencia de dinero más rápidos y grandes ganancias producto de las inversiones que permitió que una gran cantidad de actores económicos accediera directamente a los mercados y a los circuitos de tránsito financiero.

Unido a ello, la proliferación de las empresas *offshore* dio lugar a la posibilidad del anonimato de los beneficiarios finales y del origen de los fondos, permitiendo circular activos financieros sin que pueda identificarse a los verdaderos dueños.

El aumento de flujos ilícitos tuvo como consecuencia que el lavado de activos sea incorporado en la agenda de los organismos internacionales. Esto cuenta con el antecedente de la Recomendación 80 del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 27 de junio de 1980, que reconoce que el dinero proveniente de la actividad criminal es transferido de un país a otro. En ese documento, se recomendó a los Estados que llevaran adelante tareas de colaboración e intercambio de información a través de Interpol, las entidades bancarias y las autoridades competentes (Coppola, 2018).

Por otro lado, el Consejo de las Comunidades Europeas manifestó, mediante la Directiva del 10 de junio de 1991,² que la estrategia de lucha contra el lavado de activos no debe limitarse al derecho penal, ya que el sistema financiero puede desempeñar una función sumamente eficaz en lo que respecta a información y supervisión.

Posteriormente, se aprobaron una serie de convenciones internacionales, comenzando con la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena, de Naciones Unidas de 1988, que se constituyó en el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante por el que los estados parte se obligaron a tipificar penalmente en su legislación interna los hechos por los cuales se diera apariencia lícita a capitales procedentes de actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico. Asimismo, se establecieron las medidas necesarias para identificar, bloquear, secuestrar y confiscar las ganancias directas e indirectas del tráfico de drogas.

Esa Convención reconoce en su preámbulo que los vínculos existentes entre el tráfico ilícito y otras actividades ilícitas socava las economías legales y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados. Sin embargo, no habla de lavado de activos, sino que la figura a la que hace referencia es encubrimiento. Esta es la técnica legislativa que siguió Argentina con la incorporación del artículo 25 a la Ley 23.737 contra el tráfico ilícito de estupefacientes, sancionada en 1989. El bien jurídico protegido era la salud pública, ya que seguía al bien jurídico protegido del delito precedente.³

Posteriormente, con la sanción de la Ley 25.246 de lavado de activos del año 2000, se derogó el artículo mencionado⁴ y se incorporó el artículo 278 al Código Penal de la República Argentina,

2. <https://www.boe.es/doue/1991/166/L00077-00083.pdf>

3. Ley 23.737, artículo 25. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/norma.htm>

4. Ley 25.246, artículo 29. Modificación. Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal. Derógase el artículo 25 de la Ley 23.737 (texto ordenado). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/26500-0-269999/265949/norma.htm>

estableciéndose como bien jurídico protegido la Administración de Justicia, pero no como delito autónomo, sino que seguía siendo tratado como una forma de encubrimiento.

Por otro lado, en 1989, se celebró la Cumbre del G7 en París. En ese marco, se creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un ente intergubernamental que surgió de la preocupación de los estados miembro del G7 por el avance de los hechos relacionados con el lavado de activos, narcotráfico, terrorismo y afectación al medio ambiente.

En 1990, como primera medida, el GAFI elaboró el documento “40 Recomendaciones”, que constituyen estándares para combatir el lavado de activos producto del tráfico ilícito de drogas. A lo largo de los años, se le fueron incorporando diferentes situaciones, por ejemplo, en 1996, se amplió la lista de delitos precedentes.

Posteriormente, en 2001, después del atentado a las Torres Gemelas, se incluyeron 9 recomendaciones sobre financiamiento del terrorismo, las cuales fueron revisadas en 2003.

Finalmente, en 2012, se concentraron nuevamente en 40 recomendaciones constituyendo estándares contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

Este nuevo documento incorpora notas interpretativas para que los países identifiquen los riesgos y desarrollen políticas públicas teniendo en cuenta la coordinación local; para que apliquen medidas preventivas en los sectores involucrados; establezcan poderes y responsabilidades como autoridades investigativas, de orden público y de supervisión y otras medidas institucionales; mejoren la transparencia y la disponibilidad de la información de los beneficiarios finales y faciliten la cooperación internacional.

Vale aclarar que, en los años subsiguientes, se realizaron modificaciones parciales y actualizaciones, sobre todo en materia de avances tecnológicos, que traen consigo nuevas modalidades de lavado de activos que deben ser tenidas en cuenta, pero que no constituyeron reformas integrales.

Continuando con las convenciones de Naciones Unidas, en el año 2000, se aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada, documento al que se entiende como una evolución natural de la Convención de Viena, ya que no solo tiene en cuenta el tráfico de estupefacientes, sino que amplía la mirada a diversos hechos llevados adelante por organizaciones criminales. Entre otros, incorpora el término blanqueo de activos, insta a la implementación de regímenes internos de control y supervisión de la actividad financiera y a la creación de una Unidad de Inteligencia Financiera en los términos de Recomendación 29 del GAFI.

Por último, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción hace referencia a las consecuencias corrosivas para la sociedad que provocan los hechos de corrupción, que socavan las democracias y el estado de derecho, que dan lugar a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el crecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Esta última Convención insta a los estados a adoptar medidas preventivas, que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado, recupero de

los bienes procedentes de la corrupción y su devolución al país de origen, menciona las relaciones entre el lavado de activos y las redes de corrupción y dio lugar a la discusión de la implementación de nuevos paradigmas como el desarrollo de los aspectos preventivos y la generación de un mecanismo de seguimiento de implementación de la Convención.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo desarrollar las principales discusiones conceptuales relacionadas a la definición de crimen organizado, su relación con la criminalidad de la empresa y con el fenómeno de la corrupción y la introducción de la necesidad de investigar a estos fenómenos desde la lógica de mercados criminales, siendo el lavado de activos transversal a todo el análisis. Asimismo, se mencionan los cambios en las estructuras de los mercados criminales, de organizaciones jerarquizadas a relaciones entre redes criminales y la diversificación de las actividades de esas redes. Para ello, se va a plantear el problema que presenta la información con la que se cuenta para realizar investigaciones tanto administrativas como judiciales y académicas, las fuentes tradicionales, las fuentes abiertas, las limitaciones de la información en poder del Estado y el acceso a la información pública. Por último, se presentarán una serie de informes realizados por la UIF que muestran una marcada deficiencia en la información aportada por los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y se desarrollarán algunas conclusiones que no agotan el tema aquí tratado puesto que se aborda el fenómeno del crimen organizado y el lavado de activos partiendo de las dificultades y desafíos que se presentan tanto en la evolución del fenómeno como en la información con la que se cuenta que permitan desarrollar políticas de prevención y persecución de los mismos basadas en evidencia, pero sin profundizar en todos los actores del sistema preventivo, sino con un foco en la UIF y el BCRA, entendiendo que la información con la que cuentan los organismos de control competentes es fundamental para llevar adelante una persecución penal estratégica de los mismos, sin embargo el abordaje de la persecución de estos fenómenos será analizado en un trabajo posterior.

Crimen organizado. Discusiones conceptuales

La lectura del mundo precede a la lectura de la palabra ha dicho Paulo Freire (2008), es importante recordar esta afirmación en materia de estudio de crimen organizado y lavado de activos, porque el conocimiento previo con el que se cuenta en relación con estos fenómenos se encuentra contaminado por la información suministrada por series de televisión, películas, medios de comunicación en general, historias que forman un preconceito que, en la generalidad de los casos, está alejado de la realidad y de los contextos específicos en los que se llevan adelante esas conductas.

En ese sentido, la definición de crimen organizado se encuentra en una crisis de identidad (Aboso, 2019), ello —como lo veremos más adelante— se debe a la evolución que ha tenido este fenómeno en los últimos tiempos debido a la expansión de los mercados criminales.

Así, no se cuenta con una definición única y aceptada uniformemente por las y los diferentes autores, expertos, expertas en la materia sobre qué es el crimen organizado o una organización criminal. Por esta razón, se presentarán cuatro definiciones que permiten conocer las discusiones conceptuales que llevan adelante en la actualidad.

En primer lugar, Sampó (2017) hace referencia a la definición de organización criminal de De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, del año 2015, que manifiestan:

Toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales. (26)

En segundo lugar, Olaeta y Comba (2016) entienden el delito económico organizado como

un modo de funcionamiento delictivo en donde actores y representantes del sector privado y actores e instituciones del sector público se conectan en una relación simbiótica que permite la organización de una red empresarial delictiva que produce amplios beneficios económicos para sus integrantes, y que goza de una impunidad jurídica y una inmunidad social. (p. 54)

Estas dos definiciones tienen en común incorporar a la corrupción en el centro de discusión del crimen organizado. Si bien la interrelación entre estos dos fenómenos se encuentra en la agenda internacional desde hace varias décadas y así se desprende de las Convenciones dictadas por Naciones Unidas mencionadas al comenzar este trabajo,⁵ no se ha tomado dimensión desde el sector público de la necesidad de establecer políticas públicas para prevenir y mitigar el avance del crimen organizado desde la administración pública.

5. La Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes entró en vigencia en 1990 cuando España depositó el instrumento de ratificación número 20 y fue ratificada por nuestro país por Ley N° 24.072 sancionada en marzo de 1992. Por su parte, la Convención contra la criminalidad organizada fue firmada en Mérida, México, en el año 2003 se logró contar con la ratificación de los 40 países requeridos, siendo aprobada por nuestro país con anterioridad a su entrada en vigencia mediante Ley 25.632 del año 2002. Por último, la Convención de lucha contra la corrupción entró en vigencia el 14 de diciembre del año 2005 cuando se recibió la ratificación número 30 y fue aprobada por Argentina mediante la Ley N° 26.097 del año 2006.

6. Se puede consultar en https://www.telespazio.com/documents/559023/8393906/0101-CE_002-CODIGO+ETICO-170921.pdf?t=1565076981080

7. Se puede consultar en https://www.yamaha-motor.com.ar/bundles/frontend/pdf/cod_etica_yamaha.pdf

8. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/borrador_proyecto_de_ley_sobre_integridad_y_etica_publica.pdf

Por ejemplo, en relación a los Códigos de Ética en el sector público, no se hace mención a la prohibición de relacionarse con personas vinculadas con el crimen organizado, no solo en Argentina, sino que después de haber realizado una exhaustiva búsqueda en América Latina tampoco se han identificado códigos de ética o de conducta del sector público que mencionen esa prohibición. Sin embargo, al analizar algunos Códigos de Ética y de Conducta de empresas privadas, se observó que en ese ámbito se está dando lugar a la prevención del avance de las organizaciones criminales en los mercados legales y se hace referencia a la abstención de relacionarse, incluso en forma indirecta, con personas o entidades de las cuales se tenga certeza o sospecha de que forman parte de organizaciones criminales, como es el caso de Telespazio Argentina S.A.⁶ y Yamaha Motor Argentina S.A.⁷

Por otro lado, es importante mencionar que el proyecto de reforma de ley de ética en la función pública elaborado por la Oficina Anticorrupción (OA),⁸ menciona entre los deberes de las personas que ejerzan la función pública cumplir con el principio de “trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidos extorsión, soborno, lavado de activos y toda forma de criminalidad económica y financiera” (OA, s.f., p. 12). Si bien no habla específicamente de crimen organizado, la incorporación del lavado de activos y toda forma de criminalidad económica y financiera constituye un gran avance.

En tercer lugar, y en el marco de la crisis conceptual a la que se refiere Abozo, Ferrajoli (2013), se refiere a los crímenes globales o crímenes de sistema como “crímenes que no consisten en comportamientos determinados, sino en un conjunto de actividades políticas y/o económicas, llevadas a cabo por una pluralidad indeterminada e indeterminable de sujetos”.

Ferrajoli menciona que la criminología, desde un principio, se ocupa de la criminalidad individual, es decir, de las conductas de las personas, sin embargo, cabe preguntarse qué sucede en situaciones en las que las acciones no están tipificadas como delitos, pero producen daños incalculables y

son realizadas por una cantidad de personas indeterminadas que realizan acciones políticas y/o económicas que causan graves daños que afectan a un gran número de personas. Por ejemplo, las muertes de inmigrantes en Europa producidas por el cierre de las fronteras, las devastaciones ambientales, la falta de medicamentos establecida por un laboratorio en torno a su ganancia o pérdida en un momento determinado. En este sentido, la pandemia del Covid-19 sacó a la luz el problema de la falta de vacunas por parte de las empresas ante una decisión de retrasar entregas o no realizarlas porque no son rentables, así como también la resiliencia de las empresas criminales que encontraron la posibilidad de favorecerse con lo ocurrido falsificando vacunas.

En ese sentido, pueden mencionarse tres puntos importantes en el planteamiento de Ferrajoli. Un primer punto atañe a la relación entre criminología y derecho penal, la cual debe ser crítica, con el objetivo de cambiar la práctica de la justicia de derecho penal máximo para la delincuencia de las personas vulnerables, delincuencia de subsistencia, y derecho penal mínimo para los crímenes del poder, la corrupción y los crímenes financieros.

Un segundo punto se relaciona con la necesidad de que la criminología tiene que poder hacer visible la relación entre esos tres tipos de crímenes, y, por último, que la idea sobre la cuestión criminal debe ser entendida como más amplia que la cuestión penal, es decir, entender la criminalidad global o de sistemas como una categoría de la criminología más amplia que solamente la intervención del derecho penal.

Por último, mencionaremos el concepto de delito económico político de Naucke (2012):

El delito económico político es aquel que con la ayuda de una organización económica destruye la libertad. Político es un delito económico que aparece como un poder auspiciado o no controlado por el Estado y que mediante su fuerza puede destruir la libertad [...]. El delito económico político es aquel delito económico dañino de la libertad personal y de las instituciones jurídicas que la protegen. (38 y 39)

9. Respecto del concepto de economía informal es entendido por la Organización Internacional del Trabajo como la parte de la economía de mercado porque produce bienes (legales) y servicios para ser vendidos o por los que se recibe otro tipo de remuneración. Abarca el trabajo informal tanto en empresas informales (empresas pequeñas no registradas) como fuera de ellas. Los empresarios y los trabajadores informales comparten una característica importante: no están reconocidos o protegidos por marcos legales y normativos. La economía informal no incluye a la economía criminal ni a la economía reproductiva o de los cuidados. <https://www.oitinterfor.org/taxonomy/term/1008>

El autor, en este caso, hace referencia a que el poder del sistema económico financiero que afecta la libertad de las personas o que presiona a las instituciones políticas siempre ha quedado fuera del alcance del derecho penal y menciona, por ejemplo, casos relacionados a donaciones a partidos políticos que son contabilizadas y ejecutadas de manera poco transparente, los casos de los grandes bancos que antes crisis financieras manifiestan ser demasiado grandes para quebrar y consiguen contar con garantías estatales para no llegar a esa instancia, las empresas que participan en violaciones de derechos humanos, las deudas tomadas por los países en detrimento de la libertad de las personas, entre otros.

Estas discusiones o planteamientos llevan a tener en cuenta el concepto de redes criminales, entendiéndolas como organizaciones complejas que ocupan los mercados ilegales y la transferencia de flujos ilícitos, los mercados legales de la economía legítima, así como sus puntos de contacto con los mercados informales que se constituyen como zonas grises ya que se encuentran en un punto intermedio entre lo legal y lo informal⁹ (Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca, 2016).

En ese sentido, los autores Salcedo Albarán y Garay Salamanca utilizan un concepto muy interesante para el análisis de las redes criminales: el de resiliencia, que ha sido tomado de otras

ciencias, entendiendo que se trata de la capacidad de un sistema para adaptarse a los cambios y/o convertir los desafíos en oportunidades.

Por otro lado, Aboso (2019) hace referencia al concepto de redes criminales para explicar las relaciones intersubjetivas entre integrantes de diferentes grupos delictivos.

Si bien podemos realizar una diferenciación en las estructuras de las organizaciones entre carteles constituidos por grandes organizaciones criminales, que conforman una especie de poder paralelo al Estado y que buscan conquistar territorios y ganar lealtades por medio de la violencia, y clanes que son considerados estructuras autóctonas con una fuerte base local y distintos grados de complejidad (Sampó y Quiróz, 2018), lo cierto es que el crimen organizado actúa con la lógica de mercados criminales.

En ese sentido, cuando hablamos de mercados criminales, referimos a que las organizaciones criminales han diversificado sus negocios e implementado una gestión empresarial al momento de evaluar y decidir cuáles son los negocios ilegales y legales que van a llevar adelante. Para ello, utilizan la capacidad de innovación en los procesos de producción, distribución y comercialización como si fueran empresas legales.

Así buscan generar las mayores ganancias posibles con los menores costos posibles, pero con la característica de realizar una vulneración sistemática de las leyes, tratando de disminuir la posibilidad de identificación y captura de sus integrantes. Se han mostrado resilientes a los cambios, tanto en el giro de los negocios como en la implementación de las políticas públicas que se diseñan e implementan en materia de prevención y persecución.

Cambios en las estructuras de las organizaciones criminales

De acuerdo a lo expuesto, se puede observar que en la actualidad las estructuras de mercados criminales han mutado, ya no se definen como una estructura específica, sino como un sistema de relaciones entre organizaciones legales e ilegales que siguen determinados patrones de conductas. Esto, en parte, puede explicarse por el avance de la tecnología y la globalización que permiten que no sean necesarias las grandes estructuras, y que las comunicaciones entre las redes sean más rápidas y menos costosas.

Asimismo, cada grupo, banda, cartel o clan que se identifica es solo una parte visible, pero no la organización en su totalidad. Esto permite que la desarticulación de una de las redes o bandas no influya en la estructura total, ya que puede ser reemplazada por otra que realice las mismas actividades.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las redes criminales se conforman con anterioridad a que la conducta contraria a las leyes comience y es continua en el tiempo, ya sea por vínculos familiares, políticos, económicos, nacionales, del barrio, de la universidad, entre otros.

En cuanto a los riesgos que representan, estas actividades elevan los precios por encima de los costos y crean mayores expectativas de ganancias. Esto anima a que actores legales, abogados, contadores, comerciantes a que encuentren incentivos en tener participación en las actividades criminales. Esta circunstancia es aprovechada por las organizaciones para reclutar actores locales y tener acceso directo a las estructuras sociales y políticas, utilizando además las debilidades de los estados para penetrar las estructuras legales.

En otro orden de cosas, esas organizaciones a los efectos de maximizar sus ganancias desarrollan las funciones de producción en lugares de bajo riesgo de persecución, con menos controles, con normativa laboral laxa; buscan insertar sus productos y servicios en zonas de mayor poder adquisitivo y, en el mismo sentido, ante la competencia en los distintos mercados, van ampliando sus negocios hacia diferentes rubros. Así se crean nuevas formas de delincuencia y utilizan determinados delitos como economía de subsistencia, como robos o secuestros extorsivos.

En ese entendimiento, es menester mencionar a diez años de la entrada en vigencia de la Convención de Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada, en el año 2012 Naciones Unidas publicó un compendio de casos de delincuencia organizada,¹⁰ el cual se realizó con la cooperación de Colombia, Italia, INTERPOL y expertos de 27 países en justicia penal. El objetivo era contar con información de análisis de casos concretos y buenas prácticas, de ellos se puede observar que la elaboración de una taxonomía precisa de la delincuencia organizada es casi imposible, debido a que la variedad de tipologías es tan grande que toda clasificación tiene el riesgo de no ser lo suficientemente íntegra y descriptiva, que las tipologías criminológicas se vuelven obsoletas en corto plazo porque las estructuras de los grupos delictivos van mutando debido a las diversificaciones de los mercados y la naturaleza transnacional de las organizaciones.

A continuación se analizará el fallo caratulado “Pedro Norberto Sánchez y otros s/ encubrimiento de lavado de activos de origen delictivo art. 278 del inc. I” ap. a) y b) C.P”¹¹ en el que fueron condenadas siete personas por lavado de activos provenientes del narcotráfico.

De la lectura del fallo surge que la investigación se inició a partir de una denuncia de A. O., en la que manifestó que recibió una carta en la que se informaba de una cierta cantidad de marihuana que se estaba trayendo desde Paraguay, y en la que se menciona a V. como uno de los responsables, quien había adquirido varias propiedades en muy poco tiempo.

Así, del análisis del fallo se puede observar que:

Las personas investigadas estaban relacionadas en base a sus vínculos: de parentesco, cónyuges y amistad. Específicamente tenían relaciones de parentesco y amistad con personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y la Policía provincial de Misiones que les informaban de investigaciones en curso y controles a realizarse.

Utilizaban testafierros, poseían una gran cantidad de inmuebles, automóviles y, entre las personas involucradas, se pudo identificar personal policial, transportistas, contadores, escribanos, intermediarios, constructores, un financista, comerciantes.

Tenían relaciones con otras redes, al menos tres de esas siete personas estarían operando en actividad de contrabando de cigarrillos extranjeros, en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Algunas de las personas investigadas estaban vinculadas al mercado de trata de personas, manteniendo múltiples viajes a Misiones, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay.

Por la gran cantidad de armas, algunas de guerra, se presume que estarían relacionados con redes de tráfico ilícito de armas. Se encontraros nexos con una banda que se dedica al abigeato y, por la gran cantidad de celulares secuestrados, se presume que existen conexiones con bandas que se dedicaban al robo de celulares.

10. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Spanish-Digest_Final291012.pdf

11. <https://www.mpf.gob.ar/procelac-lavado/files/2013/11/TOCF-Corrientes-Sanchez-Condena-LA-fundamentos.pdf>

Se pudo establecer que autos robados en Buenos Aires, se utilizaban para transporte de drogas a Paraguay, al menos durante quince días, siendo ese el tiempo que tardaban en cargarse en las bases de Gendarmería Nacional, posteriormente a ese período los autos se intercambiaban por mercadería a Paraguay.

De acuerdo con los datos que surgen de la lectura del fallo, se puede identificar la existencia de al menos ocho redes criminales: robo de autos, robo de celulares, tráfico ilícito de estupefacientes, lavado de activos, tráfico de armas, contrabando de cigarrillos, abigeato y trata de personas. Estas operaban en las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba, San Luis, y tenían relaciones con Paraguay, Uruguay, Brasil y Chile.

Si bien el análisis de un solo fallo judicial no es suficiente para demostrar la necesidad de analizar el fenómeno de criminalidad organizada como un sistema de mercados criminales a los efectos de dejar de contar casos y personas, lo que requiere un análisis más exhaustivo, sin embargo permite describir un hecho concreto en el que se observa la limitación de contar casos y personas cuando se trata de la existencia de una condena de un grupo de individuos por una conducta tipificada en el Código Penal, tal como señala Binder (2011).

En ese entendimiento, es necesario analizar las redes criminales que se encuentran interconectadas directa o indirectamente y los mercados criminales en los que participan. Esto a los efectos de detectar regularidades sociales que permitan generar información basada en evidencia para ser utilizada como insumo en la elaboración de políticas públicas de prevención y persecución de esos casos.

El conflicto se ve como un delito, entonces, el Estado interviene utilizando sus instrumentos, y es la justicia penal la que investiga si una determinada conducta se corresponde con un tipo penal, que va a dar lugar a tener casos que contar y, por otro lado, es la criminología operativa, o sea, aquella que manejan los operadores del sistema penal, la que define personas y que va a dar lugar a tener personas que contar (Binder 2014).

El problema de la información

La información es la materia prima con la que contamos para realizar investigaciones, ya sean académicas, administrativas, policiales o judiciales, en el marco de este trabajo vamos a hablar de datos e información en términos de la tecnología de la información.

Así los datos pueden ser hechos, transacciones bancarias, números telefónicos, entre otros que se ingresan a un registro, pero que no fueron procesados. La información por su parte es el resultado de la sistematización y procesamiento de esos datos, la cual debe ser comunicada de tal forma que puedan ser interpretada y entendida por la o las personas destinatarias.

En ese sentido, al intentar analizar el fenómeno de la criminalidad nos encontramos con que los recursos para la producción de información relevante son escasos, que existe poca o nula coordinación y planificación entre fuentes de información de las diferentes jurisdicciones, nacional, provincial, municipal, y que se cuentan casos y personas (Binder 2011).

La escasez de recursos en materia de información tanto materiales como de personas se observa generalmente con mayor notoriedad en los organismos de control, sumado a ello que el sector

público tiene mucha competencia desde el sector privado, que atrae a personas capacitadas en análisis y tecnología de la información.

Las fuentes tradicionales de información en materia de seguridad y criminalidad son las estadísticas tanto policiales como judiciales, las encuestas de victimización, los informes de seguridad realizados por consultoras internacionales y los informes emitidos por organismos internacionales (Olaeta y Comba (2016).

Olaeta y Comba mencionan algunos inconvenientes que se presentan respecto de la información brindada por las llamadas fuentes tradicionales, así en relación a las estadísticas policiales y judiciales se puede mencionar el carácter manufacturado de las mismas, esto es que los formularios son elaborados por una persona o varias personas en un momento determinado y que los datos son incorporados por otra persona que en la mayoría de los casos tiene que interpretar cuales son los datos que debe ingresar e influye la subjetividad.

Por otro lado hay casos que no son denunciados, dando lugar a la cifra negra, que impide conocer la totalidad real de las conductas realizadas en vulneración de las leyes y la cifra dorada, que son los hechos que comenten las personas que tienen poder político y/o económico que utilizan en perjuicio de la sociedad y a cambio de ganancias ilícitas y que no son registradas precisamente por el ejercicio del poder que detentan.

En relación con las estadísticas criminales nacionales que son elaboradas por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), que se encuentra en la órbita de la Dirección Nacional de Estadística Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación. Esta Dirección tiene a su cargo la gestión del sistema y elabora las estadísticas en base a la información aportada por las agencias policiales provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Gendarmería Nacional, la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Prefectura Naval Argentina.

En el mes de junio de 2016, se produjeron modificaciones en el SNIC, al incorporarse datos sobre delitos relacionados con el fenómeno de criminalidad organizada, como los contemplados por la Ley de Estupefacientes (Nº 23.737). En forma desagregada, sobre delitos ambientales, delitos vinculados al tráfico y portación de armas, trata de personas, contrabando, migratorios, y contra el orden económico y financiero.¹²

Respecto de las encuestas de victimización, vienen a reducir el número de cifra negra, pero solo en parte porque, por un lado, complementan los datos de las estadísticas nacionales solamente en relación con las conductas en las que se puede identificar una víctima y, también, cuenta con un porcentaje de cifra negra.

Por último, sobre los casos de las encuestas internacionales en materia de seguridad y los informes de organismos internacionales. En el primer caso la principal limitación es que en general esas encuestas son privadas, y quienes las realizan cobran para brindar acceso y, en el segundo caso, quienes producen los datos son los Estados y, en todos los casos, se observa que esos datos están pensados más para mostrar gestión que realidad.

12. <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales>

Hoy en día se cuenta con otras fuentes complementarias, cada vez es más mencionado el uso de fuentes abiertas conocidas como OSINT por sus siglas en inglés (*Open Source Intelligence*), que

La información en poder del Estado

hace referencia a la recopilación de datos a través de fuentes que son públicas, como buscadores de internet, redes sociales, foros, bibliotecas, plataformas de datos comerciales, bases de datos de proveedores, boletines oficiales, entre muchas otras, generadas tanto por el sector público como por el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

En el año 2016 se sancionó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, que tiene su antecedente en el Decreto 1172/2003.

En el presente trabajo se analizarán algunas de las excepciones establecidas en el art. 8 de ese plexo normativo y se presentarán datos relacionados a transparencia activa, ya que una forma de limitar la transparencia es por medio del uso o abuso de las excepciones, sobre todo, cuando se trata de organismos de control.

Así, se ve en relación al sistema financiero y bancario que de acuerdo a los incisos b. y f. del art. 8 de la Ley de Acceso a la Información¹³ establecen que los sujetos obligados pueden excusarse de proveer información cuando

1. pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, y
2. la información sea elaborada por los sujetos obligados dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refieran a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de su funcionamiento.

Respecto de estos dos incisos, resulta necesario hacer referencia a los principios elaborados por el Comité de Basilea en sus Principios Básicos¹⁴ para una supervisión bancaria eficaz, que establece en el Principio 28 sobre “Divulgación y Transparencia” que los supervisores bancarios deben verificar que los bancos y grupos bancarios publiquen información, en forma consolidada, de fácil acceso y que refleje su situación financiera, resultados, exposiciones al riesgo, estrategias de gestión de riesgo y políticas y procesos de gobierno corporativo.

Por otro lado, en el documento sobre Principios de Gobierno Corporativo para Bancos, el Comité menciona como principio 12 que los bancos deben publicar información sobre su propósito, estrategias, estructuras, riesgos y controles cuando participen en actividades sustanciales y complejas o poco transparentes que permita evaluar la eficacia del gobierno corporativo del banco.¹⁵

De esta forma, la normativa de excepción de la ley de acceso a la información es restrictiva respecto de los estándares internacionales en la materia.

En relación con los incisos c. y g., del art. 8, que hacen referencia entre otros casos al secreto industrial o científico que pudieran afectar la competencia; y dictámenes realizados por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional que pudieran revelar estrategias de defensa o “cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso”, resulta necesario establecer normas reglamentarias que establezcan un plazo temporal, ya que una vez que desaparece la causal que legitima la excepción, la información debería ser publicada o suministrada a quien la solicite.

13. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

14. Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz (s.f.). https://www.bis.org/publ/bcbs213_es.pdf

15. Principios de Gobierno Corporativo para Bancos (2015) https://www.bis.org/bcbs/publ/d328_es.pdf Impacto de la crisis financiera internacional en el sistema financiero colombiano y en su regulación (2009). Recuperado de <http://www.amvcolombia.org.co/attachments/data/Impactodela-crisis.pdf>.

La norma cuenta con una excepción de la excepción, ya que el artículo 8 no es aplicable en los casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad, a estos casos debería adicionarse los delitos de criminalidad económica en los que se producen incalculables daños a la sociedad.

Con respecto a la transparencia activa mencionada en el art. 32 de la ley nacional que tiene como fundamento poner a disposición de la sociedad la información pública más relevante o mayormente solicitada, la cual debe ser de acceso fácil y la información de calidad, se pueden identificar al menos dos casos en los que la información puede verse limitada a la sociedad. Un caso es cuando los organismos deciden no contar con determinada información, como, por ejemplo, puede ocurrir con la desregulación financiera, y un segundo caso es cuando los organismos de control cuentan con regímenes informativos que deben cumplir sus supervisados, pero el cumplimiento de la información suministrada no es controlado ni supervisado por el organismo.

Los reclamos sobre la falta de respuesta del Estado sobre pedidos de acceso a la información se pueden hacer directamente en la Justicia o con un reclamo administrativo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública. Es importante destacar que desde 2017 hasta el 28 de febrero de 2023,¹⁶ se realizaron un total de 2159 reclamos, de esos reclamos el 40 % fue por silencio del sujeto obligado y el 39% por denegatoria injustificada, por lo cual la falta de acceso a la información pública se ve reflejada en esos casos.

Lavado de activos, reportes de operaciones sospechosas y supervisión

El lavado de activos es transversal a todos los casos de crimen organizado y es definido por Blanco Cordero (1997) como el proceso a través del cual bienes de origen ilícito son insertados en la economía legal como si hubiesen sido obtenidos de una forma lícita.

La Ley 25.246 establece en el art. 20 una serie de sujetos obligados que tienen el deber de presentar ante la UIF reportes de operaciones sospechosas, esto es, casos en los que existen sospechas de que los activos provienen o están vinculados con hechos de lavado de activos o financiación del terrorismo.

Asimismo, la UIF como organismo nacional competente para recibir, tratar y transmitir la información sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo se nutre de información emitida por los sujetos obligados mediante Reportes de Operaciones Sospechosas, Reportes de Financiamiento del Terrorismo, Reportes Sistemáticos Mensuales, Reportes Sistemáticos Anuales y Reportes Sistemáticos Masivos, esos reportes son de carácter secreto y mediante el resguardo de esa información pueden acceder a su contenido el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y las equivalentes a Unidades de Información Financiera de otros países.

Por el carácter secreto de esa información nos limitaremos a analizar los informes de calidad de Reportes de Operaciones Sospechosas realizados por la propia UIF, los cuales pueden ser consultados en la página web del organismo, como así también los informes publicados sobre los informes técnicos de autoevaluaciones de riesgos y los informes de revisores externos.

Así, en primer lugar la IUF realizó un análisis de los reportes de operaciones sospechosas que fueron emitidos por entidades financieras durante el año 2016, del cual surge que de las 84

16. Se puede consultar en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/reclamos-en-numeros>

entidades financieras existentes en ese año, 33 no emitieron reportes y, de las 51 restantes, el 90% de los reportes se concentró en 15 entidades.

Asimismo, se encontraron inconsistencias en relación con los datos de las personas reportadas en cuanto al número de DNI y/o CUIT, nombre, domicilio denunciado, ya sea por errores o falta de información, manipulación de los períodos informados para ocultar el incumplimiento del plazo legal de 150 días corridos, falta de argumentos sólidos y precisión sobre las operaciones sospechosas y la emisión de ROS defensivos.¹⁷

En ese marco, a mediados de 2017, la UIF dictó la Resolución N°30-E/2017¹⁸ por la que se establecieron los lineamientos para la gestión de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y de cumplimiento mínimo que las entidades financieras y cambiarias deben adoptar y aplicar para gestionar el riesgo de ser utilizadas por terceros con objetivos criminales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de acuerdo con sus políticas, procedimientos y controles.

Posteriormente, se dictaron las Resoluciones UIF 21/18, 28/18 y 76/19 que establecieron los lineamientos para el mercado de capitales, el sector asegurador y para los operadores del sector de tarjetas de crédito y compra, tarjetas prepagas, y emisores de cheques de viajero respectivamente. Asimismo, producto de las consultas que recibió el organismo sobre la norma destinada a entidades financieras y cambiarias se elaboró un Guía de Implementación.¹⁹

En el año 2022 se realizó una nueva segunda evaluación de los reportes de operaciones sospechosas, pero, esta vez de todos los sujetos obligados.²⁰ Esta comprendió el período 2020 a 2022, y las inconsistencias en términos generales son similares a las detectadas en el informe de 2016 para el sector financiero y cambiario.

Complementariamente, la UIF analizó los informes técnicos de autoevaluaciones de riesgos de los sujetos obligados presentados ante ese organismo durante el período 2021, del cual surge que es necesario mejorar aspectos relativos a la presentación de la declaración de tolerancia al riesgo y las políticas de aceptación de los clientes de riesgo alto, el análisis por línea de negocio, el cálculo de la probabilidad e impacto de los riesgos inherentes, el análisis del riesgo residual de los factores de riesgo mínimos exigidos normativamente, la realización de una comparación de riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo respecto al informe técnico de la autoevaluación de riesgos del período anterior, referencia a las auditorías internas y al informe del revisor externo independiente, la inclusión de datos estadísticos relevantes y la evaluación de la efectividad de los controles mitigantes implementados.²¹

Otro punto a mencionar son los informes de revisores externos que se encuentran regulados por la Resolución UIF N° 67/2017 que tienen que presentar los sujetos obligados alcanzados por las Resoluciones UIF N° 30/2017, 21/2018, 28/2018 y 76/2019.

Respecto de estos informes, la UIF llevó adelante una evaluación de calidad de los 137 presentados durante el año 2018, los cuales fueron elaborados por 37 revisores externos registrados y se analizó un total de 52. De las principales observaciones del análisis de la UIF, surge que se detectó que, en un 35% de los casos, los revisores externos no se pronunciaron sobre la calidad y efectividad del sistema de prevención, que la evaluación fue meramente formal, que no se detalla el alcance de las tareas realizadas ni se evidenció un desarrollo adecuado de los hallazgos

17. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/uif_informe_de_calidad_de_ros_ef_26_12_2017.pdf

18. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275996/texact.htm>

19. La Guía de Implementación se puede consultar en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_implementation_resolucion_uif_n30_4oct2017.pdf

20. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis-evaluacion-ros_0.pdf

21. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/uif-formacion-2022_autoevaluaciones_de_riesgo.pdf

y sugerencias. Encontraron inconsistencias entre los informes técnicos y los reportes enviados al organismo, también entre la valoración de los pilares evaluados y los hallazgos y observaciones.

En algunos casos, en el mismo período de revisión en el que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) había realizado observaciones en el marco de supervisiones informadas a la UIF, el informe del revisor externo no identificó ninguna observación, en un 40% no se realizaron observaciones y, por último, un 19% de las revisiones se realizaron en un tiempo muy limitado, en promedio 2 meses.²²

Por último, cabe destacar la realización de la Evaluación Nacional de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aprobada por el Decreto N°652/22 y la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos aprobada por el Decreto N°653/22.²³

Es en ese contexto que se dictaron las Resoluciones N° 14/2023 y 78/2023²⁴ por las cuales se derogan las Resoluciones N°30-E/2017 y 21/2018 a partir del 1 de abril y el 1 de julio de 2023 respectivamente. Sin embargo mantendrán su vigencia para los procedimientos sumariales en trámite y para el análisis, supervisión de hechos, circunstancias y cumplimientos de fecha anterior al 1 de abril y 1 de julio.

Con relación a los períodos anteriores, es necesario destacar que Sbatella (2017) menciona que en Argentina, hasta el año 2009, el 90% de los reportes de operaciones sospechosas provenían del sistema financiero y que antes de la reforma de 2011 existía una falta de coordinación entre los organismos supervisores y la UIF, porque no había claridad en los roles que tenían cada uno y se emitían normas con incongruencias y superposiciones entre ellas.

Asimismo, las reformas producidas en el último tiempo tienen un objetivo de base, el cual es adecuar la normativa interna a las 40 Recomendaciones teniendo en cuenta la próxima evaluación del GAFI en nuestro país y que en muchas ocasiones la agenda internacional termina manejando la agenda nacional. En este caso, la realización de las evaluaciones de riesgo, las reformas en materia de debida diligencia y personas expuestas políticamente (PEP) para adaptarlas a un enfoque basado en riesgo es un gran avance, aunque será difícil evaluar si esas medidas son eficaces en un corto período de vigencia (Freire, 2023).

Palabras finales

22. Ver en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ds_revision_it_rei_efyc_2018_2.pdf

23. Estos informes tienen carácter de reservado como se puede observar en los documentos IF-2022-74750432-APN-CPCNCLAYFT#MJ y IF-2022-93393838-APN-CPCNCLAYFT#MJ.

24. Las Resoluciones N° 14/2023 y 78/2023 fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Nación los días 1 de marzo y 9 de mayo respectivamente.

En el presente trabajo se ha mencionado que desde mediados del siglo XIX y partiendo de las investigaciones de Shuterland, se comenzó a tener en cuenta que las conductas delictivas de las empresas, las cuales producen o pueden producir daños a terceros, se llevan adelante en el entendimiento de que si no actúan de esa forma van a perder dinero. En el ejemplo del contador, las irregularidades en las finanzas de la empresa que estaba analizando podrían afectar a sus accionistas, o al empleo de un determinado lugar; en el mismo sentido, en el ejemplo de la empresa que no mostraba sus productos tal cual eran, podrían afectar a los consumidores o las propias finanzas de la empresa tras recibir reclamos y demandas por su accionar.

También hemos visto que las empresas ilegales se comportan de la misma forma que las empresas legales y que los activos que generan terminan mezclándose en la economía junto a las ganancias informales. Por otro lado, autores como Binder, Ferrajoli, Naucke plantean discusiones que son más amplias que los casos en los que se puede identificar una conducta determinada y su tipificación en la legislación penal, como los mercados criminales, los crímenes de sistema

o el delito económico político que producen incalculables daños sociales que requieren de una intervención de los Estados más allá del derecho penal.

Posteriormente, se mencionaron los cambios en las estructuras de las organizaciones criminales, en las que ya no se requiere una organización rígida y jerarquizada, y que no solamente han diversificado sus negocios, sino que cada vez se observan actores legales, tanto personas humanas como jurídicas involucradas en ese accionar, entendiendo que el lavado de activos es transversal a todo el fenómeno de crimen organizado.

Asimismo, se analizó un fallo a los efectos de describir mediante un ejemplo de un caso concreto, la limitación que produce el hecho de contar casos y personas cuando se trata de la existencia de una condena de un grupo de individuos por una conducta tipificada en el Código Penal, tal como señala Binder (2011) y como de un caso de lavado de activos provenientes del narcotráfico, se desprende la relación de por lo menos siete redes criminales que operaban en una extensión del Noroeste argentino y que tenían relaciones con varios países limítrofes.

Respecto de los datos y la información para la realización de investigaciones, tanto administrativas como judiciales o académicas, se cuenta con fuentes que podríamos mencionar como tradicionales y se identificaron algunos de los obstáculos que presentan siguiendo a Olaeta y Comba (2016) y que es necesario tener en cuenta las fuentes abiertas, así como se presentaron críticas a la información pública en poder del Estado.

En ese sentido, resulta interesante mencionar el trabajo realizado por la Dirección General de Asesoramiento Económico y Financiero en las Investigaciones (DAFI) del Ministerio Público Fiscal, que elaboró y publicó una Guía de Investigación Financiera en el año 2017 a cargo, en ese momento, de la recordada contadora y economista Judith König, que fue una profesional invaluable en la lucha contra la criminalidad económica y que participó en el análisis de documentación contable de empresas vinculadas a violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar siendo miembro del equipo de la fiscalía del juicio a las juntas entre los años 1984 y 1985.

La principal característica del problema que representa la información no es la cantidad, ya que se cuenta con información sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo que es aportada por los sujetos obligados, pero de mala calidad, incompleta, inconsistente, dilatadas en el tiempo, todo ello, según surge de los análisis realizados por la propia UIF sobre ROS, de los informes sobre autoevaluaciones y de los informes de revisores externos mencionados en el desarrollo del trabajo.

De los informes descriptos surge que la información en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo con la que cuentan los organismos supervisores presenta las mismas características mencionadas por la UIF y, por lo tanto, resulta muy difícil poder conocer efectivamente cuáles son riesgos de lavado de activos en Argentina, prevenirlos, mitigarlos y perseguirlos judicialmente.

La falta de información fidedigna afecta al sistema de supervisión y, en ese sentido, en 2021, GAFILAT publicó una guía de buenas prácticas en materia de supervisión *extra situ* en la que remarcó esta necesidad de información de calidad y en cantidad para poder conocer los riesgos de los distintos sectores. Se requiere pensar un sistema diferente de prevención de lavado de

activos en el que los reguladores dejen de tener un rol pasivo de recepción de información y que aquella que sea relevante en la materia sea suministrada inmediatamente al organismo competente en el análisis, tratamiento y transmisión de esa información.

En el caso específico del Banco Central de la República Argentina, el régimen informativo sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo debería ser un insumo constante de flujos de información, las tipologías deberían ser revisadas periódicamente en forma proactiva, sobre todo, en tiempos en los que el avance de las tecnologías y la transmisión de datos es cada vez más rápida y las operaciones se entrelazan con productos y servicios llevados adelante por entidades no reguladas.

Asimismo, al estar refiriéndonos a fenómenos transnacionales, es necesario contar con información que sea comparable entre diferentes jurisdicciones, en ese sentido resulta fundamental mencionar el Sistema de Cuentas Nacionales en el que se incluyen las normas aceptadas internacionalmente para la medición de partidas como el Producto Bruto Interno (PBI), siendo este el indicador de los resultados económicos utilizado con mayor frecuencia en todo el mundo, y en base al cual se elaboran datos económicos a los efectos de que su análisis permita contar con herramientas necesarias para tomar decisiones y formular políticas públicas en materia económica (Freire, 2021).

Larrain y Sachs (2002) manifiestan que los datos que surgen de las cuentas nacionales son los componentes más importantes a los efectos de realizar el cálculo tanto del PBI como del Producto Bruto Nacional y que la columna vertebral del análisis macroeconómico es una buena comprensión de las cuentas nacionales. Por su parte Mankiw (2008), ha señalado que es difícil realizar esa medición, pero afirma que las actividades ilegales como el contrabando y el narcotráfico se ajustan a las características de las transacciones de actividades legales y, asimismo, si no se tienen en cuenta los gastos de los hogares en bienes o servicios ilegales, el ahorro de los hogares se sobrestimaría. Ello se refleja en que las cuentas en su conjunto podrían tener graves distorsiones con la realidad y se observarían errores en los saldos contables.

Es importante señalar que, desde el año 1995, el sistema de cuentas nacionales establece precisamente que las mediciones deben incluir los datos correspondientes a actividades ilegales, pero no todos los países miembro de Naciones Unidas cumplen con esta recomendación. Si bien se encuentran antecedentes en el Sistema Europeo de Cuentas (2010), no se ha avanzado al menos en la publicación de los datos.

Por último, la relevancia que tiene la generación de información comparable entre diferentes jurisdicciones en un mismo período de tiempo, requiere de la utilización de la misma metodología, para que permita realizar investigaciones en relación con los fenómenos de criminalidad organizada y el lavado de activos y así diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencia.

Bibliografía

- Abozo, G. (2019). *Criminalidad organizada y Derecho Penal*. Editorial Bdef.
- Binder, A. (2011). *Análisis Político Criminal*. Editorial Astrea.
- Binder, A. (2014). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. *Revista de ciencias penales*, 24(9), 8-33. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33558.pdf>
- Blanco Cordero, I. (1997). *El Delito de Blanqueo de Capitales*. Editorial Aranzadi.
- Coppola, N. (2018). *El Delito de Blanqueo de Dinero*. Editorial Euros Editores SRL.
- Ferrajoli, L. (2013). Criminología, crímenes globales y derecho penal: el debate epistemológico en la criminología contemporánea. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 6, 97-108.
- Freire, A. (17 de noviembre de 2017). Acceso a la Información y la investigación de delitos económicos. *Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE)*. <http://cipce.org.ar/articulo/acceso-informacion-investigacion-delitos-economicos>
- Freire, A. (11 de enero de 2021). ¿Por qué es importante la utilización del sistema de cuentas nacionales para medir los ingresos de economías criminales? *Red Internacional para la Innovación en Seguridad (RISE)*. <https://webrise.org/2021/01/11/por-que-es-importante-la-utilizacion-del-sistema-de-cuentas-nacionales-para-medir-los-ingresos-de-economias-criminales/>
- Freire, A. (2023). Recientes modificaciones la UIF en materia de debida diligencia y personas políticamente expuestas. Rubinzal Culzoni Cita: RC D 61/2023.
- Freire, P. (2008). *La importancia de leer y el proceso de liberación*. México: Editorial Siglo XXI.
- Garzón Espinosa, A. (18 de mayo de 2009). ¿Qué es la financierización? *Economía Crítica y Crítica de la Economía*. <http://www.economicacritica.net/?p=144>
- Larrain, F. y Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global* (segunda edición). Buenos Aires: Pearson Education.
- Naucke, W. (2012). *El concepto de delito económico - político*. Editorial Marcial Pons.
- Mankiw, G. (2008). *Principios de Economía* (cuarta edición). Editorial Paraninfo.
- Oficina Anticorrupción (OA) (s.f.). Borrador de proyecto de ley de integridad y ética pública para la elaboración participativa. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/borrador_proyecto_de_ley_sobre_integridad_y_etica_publica.pdf
- Olaeta, H. y Comba, A. (2016). *Algunas reflexiones sobre el estudio de los delitos económicos en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Sampó, C. (2017). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones. Una primera aproximación al crimen organizado en américa latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Sampó, C y Quirós, L. (2018). Las estructuras criminales en Argentina y las iniciativas de cooperación estatal para combatir su avance. *Revista S.A.A.P.*, 12 (2), 337-358.
- Salcedo-Albarán, E. y Garay-Salamanca, L. (2016). *Macro-Criminalidad. Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*. iUniverse. https://www.researchgate.net/publication/326465064_Macro-criminalidad_Complejidad_y_Resiliencia_de_las_Red_Criminales

Sbatella, J. (2017). Creación del sistema de contralor del lavado de activos en la Argentina. *Revista del Plan del Fénix*, 8,(59). <https://www.iade.org.ar/noticias/creacion-del-sistema-de-contralor-del-lavado-de-activos-en-la-argentina>

Sutherland, E. (1999). *El Delito de Cuello Blanco*. Madrid: Ediciones de La Piqueta. https://www.academia.edu/4224097/EL_DELITO_DE_CUELLO_BLANCO_-_EDWUIN_H._SUTHERLAND_-_PDF

Sevares, J. (2014). *El poder en la globalización financiera*. Editorial Capital Intelectual.

Cita Sugerida: Freire, A. (2023). Crimen organizado y lavado de activos. *Minerva. Saber, arte y técnica*, VII(1). Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 36-55.

***FREIRE, ALEJANDRA**

Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Finanzas por la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA).