

Dinero de la droga y lavado financiero

Pierre Kopp

Pierre Kopp: Profesor de Ciencias Económicas, Universidad de Reims; investigador del GREITD-CEDI, París.

Palabras clave: Narcolavado, sistema financiero, crimen organizado, Europa.

Resumen:

La corrupción protege el narcolavado, el cual alimenta la corrupción en un círculo vicioso financiero que conduce a una criminalización creciente de la economía. El narcolavado no es, como lo supone la opinión pública en general, propiedad exclusiva de los paraísos fiscales tropicales, sino que más bien es negocio de las naciones desarrolladas y de Europa. Las políticas instrumentadas por la mayoría de los grandes países todavía siguen siendo esencialmente formales. A veces tienen legislaciones muy restrictivas, otras inexistentes, y otras veces se enfrentan al obstáculo de la corrupción. Los tratados internacionales suelen ser contradictorios y se aplican en pocas oportunidades. El lavado del dinero producto de la criminalidad en general y de la droga en particular sigue, de esta manera, prácticamente sin reprimirse.

Esencialmente, podrían ubicarse las actividades relacionadas con el lavado financiero en: a) EEUU, debido a la importancia de los capitales ilegales, y Canadá, país que constituye el traspatio financiero de la criminalidad organizada de EEUU; b) los centros financieros internacionales como Londres, Zurich, Berna, Ginebra, Hong Kong y Singapur; c) los países organizados para ser refugios fiscales (Jersey y Guernesey, las islas de Malta y de Man, Luxemburgo, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y la isla franco-holandesa de Saint Martin); d) los antiguos países comunistas.

De los 122.000 millones de dólares anuales que representa el dinero de la droga, primera fuente de capitales por lavar, 120.000 están destinados al reciclaje. El margen de beneficio de los intermediarios no bancarios alcanza un 25% en esta operación; el de los bancos, según fuentes policiales autorizadas, oscila entre un 10 y un 15% y corresponde, con una ganancia de cerca de 6.000 millones de dólares, al doble de los beneficios repatriados anualmente a Colombia.

Los servicios policiales insisten en la importancia creciente que están adquiriendo las mafias y subrayan la debilidad de los medios propios de que disponen. Las políticas instrumentadas por la mayoría de los grandes países todavía siguen siendo esencialmente formales. A veces tienen legislaciones muy restrictivas (Francia y Reino Unido), otras inexistentes (Alemania) y otras veces se enfrentan al obstáculo de la corrupción (Italia). Los tratados internacionales suelen ser contradictorios y se aplican en pocas oportunidades. El lavado del dinero producto de la criminalidad en general y de la droga en particular sigue, de esta manera, prácticamente sin reprimirse.

Desde hace dos décadas, los gobiernos de los países desarrollados han notado cada vez más que, en grados diversos, las masas financieras producto de fraudes, de la corrupción y de diferentes tráfico (entre ellos el de drogas), constituyen un vector poderoso de criminalización de su economía. Sin embargo, la noción de lavado no remite necesariamente a una actividad criminal. Uno de los principales teóricos en este campo, Paolo Bernasconi, recordó en una de sus últimas publicaciones¹ los tres tipos de razones por las cuales deben lavarse los capitales: -capitales exportados desde un país que viola normas legales, evadiendo restricciones en materia de cambio y divisas; -capitales que huyen al exterior porque se sustrajeron a la imposición fiscal nacional; -capitales de origen criminal, producto de un crimen o de un delito de derecho común.

Reflexionar sobre el lavado de los capitales, independientemente de su origen, significa pues preguntarse al mismo tiempo acerca de la fuente e importancia de los capitales por lavar, acerca de las técnicas de lavado y de la eficiencia de los «lavadores» y, en última instancia, acerca de las consecuencias económicas y políticas del fenómeno.

Definición empírica y definiciones legales. Quizá sea necesario, en primer lugar, delimitar la noción de lavado. Un primer enfoque empírico sólo permite comprobar que «lavar» fondos significa en primera instancia que éstos tienen un origen oculto, escondido e ilícito y, por lo tanto, a) no pueden utilizarse en esas condiciones, so pena de dejar al descubierto a los autores del delito que originó tales fondos, b) deben ser sometidos a un tratamiento específico, por medio de distintos procedimientos, tomados o no del mundo de los negocios, antes de ser invertidos en círculos financieros o económicos lícitos y así formar parte de los mismos.

Dicho sea de paso, tales son los elementos constitutivos descriptos por Pino Arlacchi, uno de los especialistas europeos en economía criminal².

¹ «Flux internationaux de capitaux d'origine illicite: la Suisse face aux nouvelles stratégies» en el anuario *Suisse Tiers-Monde*, IUED, Ginebra, 1990.

² Profesor de sociología en Florencia y Roma; v. sobre este tema *Corruption, Organized Crime and Money Laundering Worldwide*, 1992.

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera (GAFI), creado en 1989 por iniciativa del Grupo de los Siete, también ha dado una definición del proceso de lavado. Para los expertos del GAFI, los elementos constitutivos de la noción de lavado son a) la transformación o transferencia de bienes, sabiendo que provienen de actos delictivos, con miras a disimular o disfrazar su origen ilícito o ayudar a cualquier persona implicada en la comisión de tales actos con el objeto de sustraerla de las consecuencias legales de los mismos; b) el encubrimiento o disimulación de la verdadera naturaleza, proveniencia, localización, cesión, movimientos, derechos en relación con tales bienes o la posesión de los mismos, sabiendo que provienen de una infracción; c) la adquisición, tenencia o utilización de bienes si el que los adquiere, detenta o utiliza sabe, en el momento de recibirlos, que provienen de una infracción o de la participación en una de esas infracciones.

Conviene notar que la definición del GAFI toma en cuenta sumas provenientes de fraudes fiscales y aduaneros, así como también las que son producto directo de actividades criminales. La validez y la pertinencia de esta tipificación son reconocidas por casi todos los analistas y, por consiguiente, se utilizará en el marco de este estudio.

La primacía del mercado de las drogas. Un gran número de trabajos realizados por instituciones internacionales, centros de investigación e investigadores independientes hizo avanzar de manera notable durante los últimos años el conocimiento cuantitativo del «narco-business». Uno de los más confiables y completos es el primer informe del GAFI, publicado en abril de 1990. Allí se evalúa el producto de la venta ilegal de drogas derivadas de productos naturales (heroína, cocaína, cannabis) en Europa y EEUU en 122.000 millones de dólares por año, representando la heroína un 10% de este volumen. Cabe señalar que, contrariamente a una opinión ampliamente difundida, el GAFI coloca el cannabis en primer lugar en lo que a valor del tráfico se refiere, siendo EEUU el primer productor mundial de este producto, y también desde hace mucho tiempo su primer consumidor.

Esta cifra superior a los 122.000 millones de dólares, de los cuales 16.400 corresponden casi a la Europa de los Doce (Suiza y Austria deben detallarse aparte), es similar a otras estimaciones fidedignas. La Asociación Francesa de Bancos (AFB), por ejemplo, estima en un documento interno que el tráfico de drogas en Europa y EEUU provoca por parte de los traficantes una demanda de lavado de 115.000 millones de dólares al año. Estas sumas son muy inferiores a otras estimaciones hechas por organismos menos oficiales o por periodistas, que sugieren sumas que van hasta los 400.000 millones, pero cuyas fuentes o modos de cálculo parecen aventurados o aleatorios.

Cuadro

**Ventas al detal de estupefacientes
(millones de dólares)**

	Estados Unidos	Europa	Total
Cannabis	67.200	7.400	74.600
Cocaína	28.800	6.800	35.600
Heroína	10.200	2.200	12.400
Total	106.200	16.400	122.600

Fuente: Informe GAFI - abril de 1990

En primer lugar, parece necesario establecer una distinción entre los ingresos provenientes de la venta al mayor de drogas y los que llegan finalmente a manos de los traficantes, que serán lavados.

Según una publicación oficial del gobierno estadounidense³, se estima que «una cifra cercana al 80% del ingreso bruto generado por el tráfico de drogas puede considerarse como utilidad disponible para los traficantes». En el mismo sentido, el GAFI estima que 85.000 de los 122.000 millones de dólares provenientes del tráfico de estupefacientes en Europa y EEUU son «lavados» cada año a través del sistema bancario y financiero internacional.

Como se ve, hay cierto consenso entre los principales actores interesados en el cálculo del lavado en materia de estupefacientes, en torno a un «formato» de 100.000 millones de dólares por año: 84.000 (GAFI), 96.000 (DEA) ó 115.400 (AFB). Una gran parte de este dinero va a transitar por las cuentas de los bancos de la Europa de los Doce antes de ser invertida en esta misma área político-económica.

La geografía del lavado

Si bien es cierto que los centros «off shore» o los «paraísos fiscales» de la zona del Caribe alimentan a menudo a los ejemplos y las especulaciones en materia de lavado, ellos sólo cumplen la función de séquito o de intermediario en el proceso global. Según Paolo Bernasconi, uno de los mejores especialistas en la materia, las actividades mundiales de lavado se concentran esencialmente en las zonas siguientes: a) el

³ «National Narcotics Intelligence Consumers Committee», 4/1989.

territorio de EEUU, debido a una concentración importante de las actividades que producen ingresos ilícitos; b) Canadá, donde no se prevé ninguna restricción para la importación de divisas y bienes desde EEUU, lo que hace prácticamente imposible ejercer un control aduanero en relación con su origen; c) los centros financieros de importancia internacional (Londres, Zurich, Berna, Ginebra, Hong Kong, Singapur). Es evidente que en estos lugares, donde el mercado de divisas es libre y alrededor de los cuales se concentra una parte considerable de los movimientos de capitales, es más fácil esconder, transformar y reinvertir bienes de origen ilícito, como lo comprobó el caso BCCI en el mercado de Londres; d) los países organizados para ser refugios fiscales. En Europa cabe citar las islas anglonormandas (Jersey y Guernesey), la isla de Malta y la isla de Man (ambas con pabellón británico), Luxemburgo, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y la isla de Saint Martin (Antillas franco-holandesas); e) los países de Europa central y oriental, que necesitan mucho de divisas fuertes y donde la corrupción más caricaturesca se complementa con un secreto bancario explícitamente instaurado para atraer divisas.

Los agentes del lavado. Frente al nivel cuantitativo al que ha llegado el dinero por lavar anualmente, los únicos agentes capaces de actuar de manera significativa en un proceso de tal envergadura son los banqueros y financistas. Por supuesto que todavía existe el lavado en los casinos, las pizzerías, las lavanderías automáticas y, en general, en todos los lugares donde circula esencialmente dinero en efectivo, pero esta modalidad se ha vuelto marginal en comparación con la globalidad del fenómeno. Esencialmente, son los sectores cada vez más especializados del aparato bancario «legal» los que se dedican al lavado, tanto en Europa como en otras partes. En concreto, la interfaz entre oferta y demanda, entre banqueros y traficantes, creó la necesidad de un mundo de intermediarios, de diferentes niveles y estatus, que va desde abogados en asuntos internacionales hasta choferes «cargaequipajes». En efecto, es sumamente raro, por razones jurídicas evidentes, que haya una relación física directa entre los responsables de los grupos de criminalidad organizada y los de los bancos complacientes.

El precio del silencio y de la pericia. Si ciertos organismos financieros y bancarios europeos «lavan» con seriedad y competencia el dinero sucio que llega a sus filiales «bajo riesgo», es no sólo porque esta práctica no perjudica sus valores profesionales, sino sobre todo porque obtienen beneficios muy sustanciales de ello, al tiempo que los riesgos de represión continúan siendo bastante virtuales. En materia de lavado de narcodólares, por ejemplo, los profesionales contactados terminan por admitir, en privado, que un reciclaje de buena calidad del «efectivo» de los carteles «deja» entre un 10 y un 15% de margen de beneficio a los bancos que efectúan el lavado, quedándose los intermediarios, indispensables, con un 25%.

Si se admiten como confiables estas cifras, al igual que las suministradas por el GAFI y la AFB en materia de lavado, se tiene entonces que bancos y organismos financieros que lavan el dinero de los «narcos» se repartirían anualmente un monto comprendido entre 13. 400 y 17.100 millones de dólares.

Las técnicas de lavado. Cabe distinguir varias técnicas: 1) La *colocación* permite hacer circular importantes sumas en efectivo, bien sea a través de depósitos o compras de instrumentos monetarios en establecimientos financieros, mediante inversiones en sectores que manejan mucho dinero líquido (casinos, negociantes de metales preciosos, servicios de cobro de cheques, restaurantes, bares, etc.), o también por medio de la compra de carros, aviones o bienes muebles e inmuebles. 2) Otra técnica, llamada de *apilamiento*, consiste en multiplicar las operaciones financieras: conversión del metálico en cheques de viajero, cartas de crédito, acciones u obligaciones, compra y reventa de bienes (oro, carros, etc.), transferencias electrónicas de fondos. Los países con reglamentación bancaria laxa, industria de servicios financieros, y que otorguen facilidades para la instalación de compañías tipo «buzón de cartas», son particularmente apreciados como bases territoriales para hacer transitar el dinero hacia los círculos financieros internacionales. 3) El método de la *integración* consiste en reintroducir las sumas lavadas en la economía gracias a compañías pantalla: ventas de bienes inmuebles, falsas facturas de importaciones y exportaciones, reembolso por parte de filiales de préstamos ficticios otorgados por su casa matriz.

Aparte de ciertos métodos primitivos de «colocación», la aplicación de técnicas de lavado exige el concurso de pericias jurídicas, fiscales y bancarias, que se proporciona a cambio de una fuerte retribución por parte de ciertos departamentos especializados del sector bancario y abogados mercantiles dedicados a esto como principal actividad.

Cabe preguntarse si otro método de lavado, más global, más confiable y menos costoso para el grupo criminal no consistiría simple y llanamente en asumir el control directo de ciertos organismos bancarios, colocando bien sea bajo su «influencia» a sus principales dirigentes o, lo que es mejor todavía, adquiriendo la mayor parte del capital de la compañía. En el pasado, los bancos Ambrosiano (Italia), BCCI (*holding* internacional con sede en Londres) y algunos otros parecen haber servido de prototipo para esta posible estrategia.

4) Técnica de la *factura falsa*. Son numerosísimos los ejemplos a base de falsas facturas que pueden ilustrar algunos procedimientos de lavado. El más frecuentemente usado es aquel en el que una compañía X, que es controlada por un grupo de criminalidad organizada, entra en contacto con otra compañía Z deseosa de recuperar dinero líquido para evadir las

cargas fiscales, nutrir su «caja negra» o cubrir los gastos personales de sus dirigentes. Esta compañía Z va a emitir cheques o efectos de comercio a cambio de ciertas facturas falsas elaboradas por la compañía X, y podrá así aumentar de manera ficticia sus cargas reales; por su parte, la compañía X va a cobrar tales cheques y entregar metálico (monto de los cheques menos el IVA y casi siempre una comisión) a los dirigentes de la compañía Z. Una tercera compañía puede también entrar en el circuito, que será por lo general un mayorista o un intermediario.

La teoría económica y la represión del lavado

En la actualidad, los entes gubernamentales conocen la mayoría de los procedimientos de lavado y los han analizado, trátase de procedimientos utilizados en las relaciones internacionales (casos 2 y 3 antes citados) o en el interior de un mismo país (casos 1 y 4), y han verificado que tales procedimientos no son de naturaleza diferente según se esté frente a reciclaje de capitales ilícitos o a reciclaje de capitales provenientes del fraude fiscal. Así pues, no es el secreto que rodea su concepción ni sus modos de funcionamiento lo que obstaculiza una hipotética represión.

La lucha contra el lavado de los capitales ilegales constituye un caso específico de represión del crimen, tema al que el análisis económico ha dedicado numerosos artículos. Los partidarios de la tesis de la «economía del crimen», ideada sobre todo por Gary Becker (1966), consideran que la severidad de la ley y el grado de represión aplicable a los criminales determinan la probabilidad de ser arrestado y la severidad de las penas, estableciendo así el costo al que se expone el criminal. Este costo debe compararse con los beneficios del crimen, con el objeto de verificar si el aparato judicial y represivo es suficientemente desmotivante para desalentar a los criminales potenciales. De esta manera, la «economía del crimen» estudia las posibilidades de reducir los comportamientos desviados modificando el ambiente institucional en el que se encuentran sumergidos los agentes susceptibles de ceder a la tentación del crimen.

La lucha contra el lavado es un caso particular de represión del crimen en la medida en que el Estado delega una parte de sus poderes a las instituciones bancarias y financieras, estimulando así su cooperación para la vigilancia de las operaciones financieras y la detección de las transacciones realizadas por los narcotraficantes. A tal efecto, la ley prevé sanciones contra las entidades bancarias y financieras que no presten su colaboración a las autoridades judiciales.

La ley constituye pues un sistema específico de incentivos que tiene que ver con lo que se ha acordado en denominar los «modelos oficial-agente». El Estado representa el «oficial» cuyo objetivo es incentivar al «agente» (los sistemas bancario y financiero) para que coopere. Esta relación se caracteriza por presentar una asimetría informacional: el

«oficial» ignora quiénes son los clientes del «agente» en realidad dudosos, mientras que éste lo sabe pudiendo disimularlo frente al «principal».

Es precisamente esta asimetría informacional lo que hace que la represión directa de los delitos de lavado por parte de las autoridades judiciales sea prácticamente imposible. El secreto bancario es el meollo de tal asimetría, que lleva al Estado a encomendar a terceros la detección de los delitos, sin que tenga los medios para verificar en qué medida ellos se encargan efectivamente de la tarea que se les confió.

Cabe pues exigir a las instituciones financieras y bancarias que cooperen lealmente, instrumentando un sistema eficiente de incentivos. Esa es la función de la ley que reprime el lavado de capitales. Debería permitir al Estado alcanzar sus objetivos de manera indirecta, influyendo en las conductas estratégicas de los otros dos actores involucrados en el proceso: los bancos y los traficantes.

- La ley coloca en la ilegalidad la relación que mantienen los clientes dudosos y el sistema. La ilegalidad tiende a limitar los derechos de propiedad sobre los capitales ilegales. Estos últimos se tornan difíciles de ceder y pueden ser confiscados en cualquier momento. Frente a sus incompletos derechos de propiedad, los traficantes se ven empujados a emprender transacciones ilegales tendientes al lavado. Es justamente la ilegalidad de estas transacciones lo que priva a los agentes de cualquier posibilidad de recurrir a la ley. Los contratantes no son alentados a respetar los compromisos adquiridos sino por la amenaza que hace pesar sobre ellos su socio, en caso que faltaran a su palabra. La ilegalidad de las transacciones favorece así las conductas oportunistas y aumenta la incertidumbre en cuanto a su desenlace. El costo que deben enfrentar los traficantes para transformar los capitales ilegales en dinero lavado está en aumento. Por lo tanto es la propia rentabilidad de las actividades criminales la que resulta afectada.

- La ley contra el lavado de los capitales ilegales contempla, en general, un régimen de penalidades contra los bancos y las instituciones financieras que se nieguen a cooperar. Las sanciones, a las que se añaden los efectos negativos que sufre la reputación de los bancos sospechosos, pueden disuadir a los intermediarios financieros para que no sigan ayudando a los solicitantes de lavado, o... alentarlos a aumentar el precio exigido por sus servicios. Así disminuye el monto total de los capitales ilícitos lavados y baja la rentabilidad de las actividades criminales.

Una represión eficaz del lavado de capitales de origen criminal supone que el costo de la transgresión legal es suficientemente prohibitivo para que las instituciones bancarias y financieras renuncien a hacer uso de la

ventaja informacional de la que se benefician con el fin de favorecer las transacciones ilegales de los clientes dudosos.

El enfoque en términos de incentivos, típico de la «economía del crimen», se basa de manera manifiesta en los sistemas legislativos fundados en la cooperación de las instituciones bancarias y financieras. La eficacia de tales políticas ha sido cuestionada, pues supone que la reacción de los agentes ante la alteración del sistema de incentivos es perfectamente previsible. La ley se concibe como si el único freno a la limitación del crimen mediante la represión obedeciera justamente a su carácter excesivamente poco estimulante. La «economía del crimen» ignora muy a menudo los comportamientos estratégicos de los agentes, y en particular su capacidad de organizarse para responder de manera grupal a las iniciativas de las autoridades.

La corriente de análisis que se creó en torno a Oliver Williamson (1976) no dejó de interesarse por las transacciones ilegales y su represión. La peculiaridad de esta corriente obedece a la importancia que le otorga a los «costos de transacción». Según estos autores, el comportamiento de los agentes que llevan a cabo actividades ilegales no se explica tanto por una reacción ante las variaciones de costos provocadas por las nuevas opciones represivas de las autoridades, sino más bien por sus elecciones estratégicas destinadas, ante todo, a garantizar el buen funcionamiento de las transacciones. El comportamiento de los criminales, trátense de traficantes de drogas o de sus cómplices en el sistema bancario o financiero, no depende exclusivamente de las utilidades que registren, sino también de su capacidad para dominar los riesgos inherentes a su actividad ilegal. Así, cuando el mercado ilegal del lavado está sometido a un incremento de la represión, es el dominio de la incertidumbre lo que constituye el principio de reorganización de dicho mercado. Si fuera así, el sistema de incentivos a través de costos postulado por la «economía del crimen» se presentaría como incapaz de orientar correctamente el comportamiento de los agentes. Nada permitiría entonces predecir que el aumento de costos infligido a los traficantes y a sus cómplices implique limitar efectivamente sus actividades, ni, evidentemente, tomar en cuenta los eventuales efectos perversos de la represión.

El sistema de incentivos para la cooperación corre de este modo el riesgo de ser insuficiente para lograr un nivel satisfactorio de eficacia en la lucha contra el lavado de capitales de origen criminal. Además, no hay nada que garantice que tales ayuden efectivamente a mejorar la participación de las autoridades bancarias y financieras en la represión del lavado, y no favorezcan más bien el desarrollo de estrategias oportunistas destinadas a esquivar la ley.

El análisis económico de las leyes que reprimen el lavado de capitales ilícitos provoca cierto escepticismo respecto de la eficacia de las medidas adoptadas.

- Ciertamente sería posible aumentar las penas aplicadas a cómplices del lavado, con el propósito de desestimular las tentaciones. No obstante, esta opción tiene dos fuertes limitaciones. Por una parte, ¿es razonable ver banqueros condenados a penas considerables y definitivas de cárcel, a veces mayores que las que afectan a ciertos traficantes, como empieza a ocurrir en EEUU? Por otro lado, el refuerzo de las sanciones impuestas a los bancos sospechosos los incita a idear y emplear sofisticados dispositivos para evadir la ley. Así pues, la multiplicación de los servicios de seguridad interna permite a ciertos bancos manifestar su buena fe, sin que sea siempre cierto que las medidas adoptadas tengan cierta eficacia, ni siquiera en los casos más graves, o que estén destinadas a ser eficaces.

- Un enfoque más liberal haría valer que cualquier transacción se basa en una asimetría de información: las dos partes del intercambio se esconden mutuamente ciertos datos. El lavado sólo sería un caso particular de tal configuración. El banquero ignora el origen de los fondos que le son confiados y no tiene que preocuparse por ello. La lucha contra el lavado constituiría una desviación de la represión: a falta de represión eficaz del tráfico de drogas, las autoridades se la agarran con los bancos. Una estrategia de este tipo sería particularmente injusta, pues se fundaría en una confusión entre el delito efectivo (el narcotráfico) y las transacciones que lo acompañan (el lavado).

- También es posible considerar que los incentivos para la cooperación, ofrecidos al sistema bancario y financiero, seguirán siendo irremediabilmente insuficientes. Entonces se podría abordar el meollo del problema reduciendo la asimetría informacional que caracteriza la relación Estado-banca levantando, por lo menos en parte, el secreto bancario. No es preciso subrayar el costo de una política como ésta. Una proposición de esa naturaleza indicaría en qué medida luchar eficazmente contra el lavado de los «capitales negros» exigiría métodos que afectarían la seguridad del «dinero gris» proveniente de la evasión fiscal y desestabilizaría ciertos sistemas financieros especializados en la colocación de este tipo de fondos.

Algunas reflexiones para el futuro

Los alcances de los dispositivos jurídicos antilavado constituyen un dato y existe cierto consenso en torno a ellos y su eficacia. Sin embargo, el periodo actual plantea nuevos y diferentes problemas:

1) La insistencia unánime de los servicios policiales europeos en reclamar recursos para la lucha contra la mafia en una Europa tan dividida no deja de sorprender. Cierta tendencia burocrática lleva a menudo a los gobiernos a esgrimir su indigencia frente a necesidades cada vez mayores. El realismo se mezcla con una especie de «maximización de los presupuestos». De esta forma, el aumento del gasto público obedece entonces a una racionalidad a menudo discutible.

2) La amenaza de la criminalidad organizada refuerza la idea de un «interés colectivo europeo» cuyos contornos suelen ser difíciles de delimitar. A este respecto, la ejemplaridad de la cooperación policial y jurídica proporciona un argumento eficaz a los defensores de la Unión Europea. Frente a gobiernos reacios a modificar su rutina, la lucha contra el delito organizado constituye un tema que hace callar las reticencias.

3) La lucha contra la criminalidad organizada genera un sinnúmero de leyes y reglamentos que se aplicarán, en general, poco o nunca. Según ciertos economistas estadounidenses, la producción de leyes represivas contra una actividad criminal específica debe ser proporcional a la producción real o supuesta de dicho sector, so pena de dar lugar a «externalidades» importantes (a menudo actos de violencia por parte de malhechores debido a las olas de represión) que permiten a los grupos dominantes asentar mejor su monopolio. Los efectos diferenciados de la presión policial sobre los grupos criminales organizados constituyen un tema clásico en EEUU, pero todavía escapan a los observadores europeos.

4) La lucha contra el peligro creciente de la criminalidad debería traducirse en la elaboración de nuevas leyes. Ahora bien, son numerosos los observadores que recalcan el costo de instrumentación de éstas y su poca plasticidad. La aplicación de leyes ya existentes brinda a menudo una solución más económica. De hecho, las autoridades judiciales descargan sus tareas cada vez más en los profesionales, encomendándoles atribuciones jurídicas (procedimiento de declaración voluntaria de sospecha, por ejemplo). Esta confusión entre lo privado y lo público puede tener graves consecuencias: reclamos de clientes señalados abusivamente por los bancos de cometer delitos imposibles de probar, corrupción del personal bancario dotado de un poder nuevo, etc.

5) El tratamiento no penal de una parte de los nuevos delitos vencería a la inflación judicial. Burlados algo rápidamente, sin que todavía se sepa si se trata de un señuelo o de una regulación flexible, la puesta en práctica de los códigos de deontología merece ser examinada.

6) Los partidarios de una actitud conservadora, que privilegia lo existente, resaltan la eficacia potencial del arma fiscal. Según ellos, las leyes son en efecto costosas de aplicar, inducen a la burocracia y se hacen cumplir

poco. Además, la transformación de los procedimientos de lucha de excepción en leyes implica riesgos. Dicho sea de paso, luce imposible luchar contra un enemigo sin verse limitado por la ley. La administración fiscal navega desde hace lustros entre estos dos escollos. Lo arbitrario del fisco se ejerce a menudo contra ciudadanos honestos, ¿por qué no utilizarlo a sabiendas contra la criminalidad organizada? Es menester observar que desde el arresto de Al Capone el fisco tiene una bella hoja de servicios, lo que no deja de hacerle rechinar los dientes a los servicios de policía contenidos por los derechos del reo.

Ultima reflexión: los juristas y politólogos suelen clasificar los delitos financieros por orden de gravedad: delitos de uso de información reservada, luego corrupción, y por último lavado del dinero de la droga. No es de extrañar pues que la represión de las actividades criminales puras (extorsión, narcotráfico, etc.) y de la corrupción que las acompaña se apoderen del consenso. Comparativamente, el lavado del dinero y el delito de uso de información reservada se presentan como simples pecadillos.

El análisis económico, cuyo enfoque es diferente, considera como legítima la intervención pública cuando se reconoce una «imperfección de mercado». Los economistas pues se encuentran propensos a defender las reglamentaciones destinadas a limitar el delito de uso de información reservada cuyas «externalidades» (desorganizaciones de los mercados) son verificadas por todos. En cambio, los casos de corrupción y de lavado son menos claros. Una reglamentación supone verificar previamente si tales prácticas no responden a una intervención excesiva del Estado. Se impone así un debate sobre la legitimidad de la represión estatal del consumo de drogas y sobre las responsabilidades de la ineficacia burocrática en el auge de la corrupción. Con el examen de estos diferentes asuntos y el estudio conjunto de los beneficios esperados de las reglamentaciones en vista de los costos de las actividades reprobadas se enriquecerá el análisis general.

Contrariamente a lo que llevaría a pensar un juicio apresurado, estas reflexiones tienen su influencia sobre las decisiones públicas. El caso de Alemania es ilustrativo: la legislación que condena el delito de uso de información reservada es reclamada por la comunidad financiera, mientras que, por el contrario, las medidas contra el lavado deben ser negociadas por el gobierno paso a paso. En lo que atañe a la legislación contra la corrupción, la misma fue aligerada en 1953 y, sorpresivamente, no parece imponerse ningún consenso en torno a las tímidas propuestas gubernamentales actuales.

Culmina una fase de observación, marcada por la puesta en marcha de dispositivos reforzados para vigilar la comunidad financiera. Las

reacciones de ésta difieren fundamentalmente de un país a otro y se presentan como ricas de enseñanzas.

En Gran Bretaña, el Banco de Inglaterra y las asociaciones profesionales se jugaron la carta de la colaboración con las autoridades. La comunidad financiera creó una asociación que le otorga medios para vigilar la aplicación de la ley e impedir inflexiones demasiado estrictas.

En Francia, la comunidad financiera privilegia el «wait and see». La adopción de nuevas leyes no suscitó comentario alguno en público por parte de los representantes más expuestos del gremio.

En Alemania, donde la ley está todavía en discusión, los financistas analizan públicamente su interés.

En Italia, el debate sobre el lavado no tiene estatus autónomo y sigue oculto detrás de la discusión general sobre la mafia.

A manera de conclusión, son cuatro los factores de evolución y peligro que deben atraer la atención de la comunidad financiera.

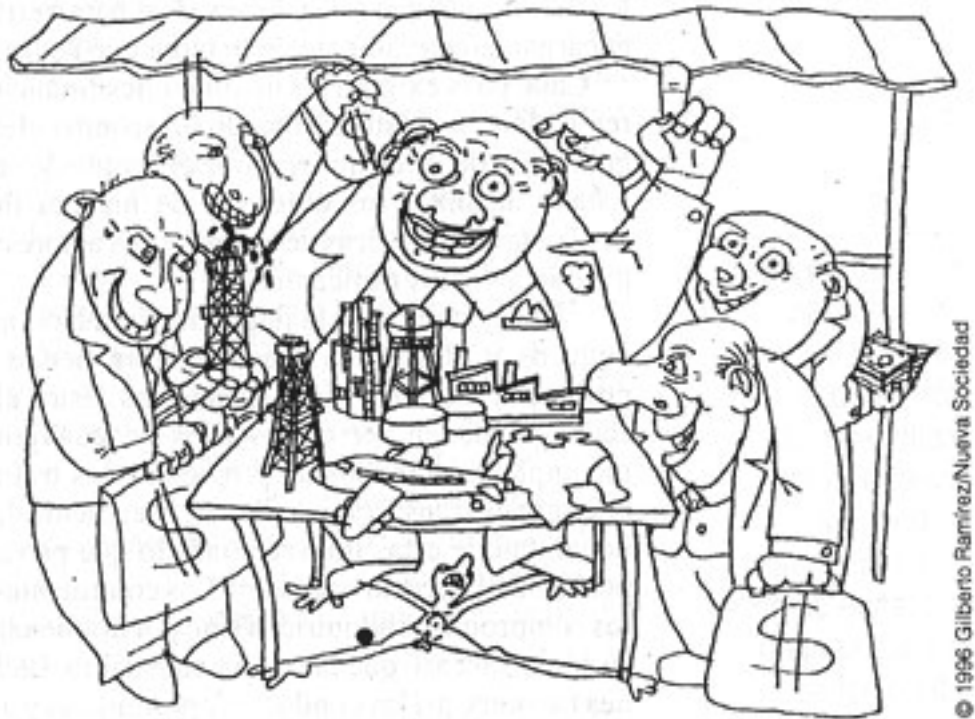
1) Existe una presión real destinada a hacer que los dispositivos judiciales y policiales se vuelvan más eficaces, eventualmente a costa de ciertas trampas a la tradición penal. Terminan por imponerse la «inversión de la carga de la prueba» en caso de enriquecimiento dudoso, la «confiscación de los bienes producto de actividades criminales o destinadas a facilitar el crimen», «la suspensión de las garantías constitucionales» en el caso de delitos relacionados con la droga o la criminalidad organizada. En este sentido, la prolongación de la detención preventiva en Francia en los casos de delitos vinculados con la droga, la suspensión de las garantías constitucionales en Italia, la confiscación masiva de los bienes de los traficantes en EEUU parecen prefigurar, en grados diferentes, lo que será el futuro inmediato.

2) Es conveniente tomar en serio la voluntad de EEUU, o por lo menos la de ciertas agencias federales, en el sentido de utilizar la represión contra el narcotráfico y el lavado como instrumento estratégico al servicio de sus intereses. En este sentido, el caso Jurado es un claro ejemplo de manipulación por parte de los agentes de la DEA (quienes actuaron en territorio luxemburgués) con el propósito de «estrenar» un caso de lavado en ese país. El objetivo confesado fue que con ello se quería presionar a las autoridades de Luxemburgo para obligarlas a limitar sus actividades financieras. El mensaje debería analizarse también en París, ya que la actividad de ciertas filiales francesas irritan de modo manifiesto a los estadounidenses.

3) Los «socios» con los que necesariamente se codean los bancos en las operaciones de lavado experimentan una mutación rápida. Está definitivamente superada la época de los criminales «honestos», si es que existió alguna vez.

El lavado del dinero de origen criminal constituye un peligro creciente que requiere de la comunidad financiera un triple esfuerzo de análisis, formación y vigilancia para que puedan llegar a tener fuerza sus proposiciones. Valiéndose de esta actitud, dicha comunidad podrá velar por el realismo de las reformas propuestas por las autoridades. De no ser así, se vería fragilizada por la denegación de estos peligros. La resistencia pasiva al dispositivo judicial y policial limitaría gravemente la capacidad de ofrecer iniciativas y propuestas. Las fases de gestación son propicias para la reflexión. El dispositivo de represión de los nuevos delitos todavía no está definido, pudiendo así ser determinante la participación de los bancos en la delimitación de su forma final.

Traducción: Francesca Lo Truglio



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista