



Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
5 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Grupo de Examen de la Aplicación

Noveno período de sesiones

Viena, 4 a 6 de junio de 2018

Tema 2 del programa provisional*

**Examen de la aplicación de la Convención de
las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Seguimiento de la Declaración de San Petersburgo: informe de la reunión del grupo de expertos sobre la transparencia en lo que respecta al beneficiario final celebrada en Viena los días 3 y 4 de octubre de 2017

Nota de la Secretaría

Resumen

En el presente documento figura un resumen de las deliberaciones celebradas durante la reunión del grupo de expertos internacional sobre la transparencia en lo que respecta al beneficiario final celebrada en Viena los días 3 y 4 de octubre de 2017. De conformidad con un mandato enunciado en la Declaración de San Petersburgo, aprobada por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su sexto período de sesiones, en su resolución 6/5, la reunión examinó a la luz de los acontecimientos recientes las conclusiones y recomendaciones que figuran en el estudio titulado *Los maestros titiriteros: cómo los corruptos utilizan las estructuras legales para ocultar activos robados y qué hacer al respecto*, publicado por la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial.

* [CAC/COSP/IRG/2018/1](#).



I. Introducción

1. En 2011, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial, mediante su Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR), publicaron los resultados de un estudio sobre la transparencia en relación con el beneficiario final, titulado *Los maestros titiriteros: cómo los corruptos utilizan las estructuras legales para ocultar activos robados y qué hacer al respecto*¹, publicación que muchos consideran el texto fundamental sobre este tema. A partir de casos reales, entrevistas con los profesionales y pruebas obtenidas por investigadores que simulaban ser posibles clientes, la publicación proponía recomendaciones de política para orientar a los encargados de formular políticas a nivel nacional e internacional en la elaboración y el establecimiento de leyes, reglamentos y normas.
2. La publicación de los llamados “documentos de Mossack Fonseca” ha puesto de relieve una vez más la importancia crucial de la información sobre el beneficiario final en la lucha contra la corrupción y el rastreo de las corrientes financieras ilícitas en todo el mundo. En la Cumbre contra la Corrupción, celebrada en Londres en 2016, los participantes (con inclusión de todos los países del Grupo de los 20 (G-20)) se comprometieron a poner fin a la utilización indebida de empresas anónimas para ocultar el producto de la corrupción. De hecho, casi todos los casos de corrupción en gran escala tienen algo en común: se valen de mecanismos societarios (estructuras jurídicas, como empresas, fundaciones y fideicomisos) para ocultar la titularidad y el control de los activos obtenidos mediante la corrupción.
3. En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 12, párrafo 2 c), se menciona explícitamente la transparencia entre entidades privadas, con inclusión de medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y físicas involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas, y en el artículo 52, párrafo 1, se impone a los Estados partes la obligación de exigir que las instituciones financieras verifiquen la identidad de los clientes y determinen la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado. Así pues, en su calidad de garante de la Convención, la UNODC ya tiene el mandato legal específico de apoyar las medidas relativas a la transparencia en lo que respecta al beneficiario final.
4. Además, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su sexto período de sesiones, aprobó la resolución 6/5, titulada “Declaración de San Petersburgo sobre la promoción de la colaboración público-privada en la prevención y lucha contra la corrupción”, en la que exhortó a los Estados partes a fortalecer la participación del sector privado en la lucha contra la corrupción y los invitó, entre otras cosas, a aumentar la transparencia, también en relación con los beneficiarios finales de las entidades privadas.
5. Frente a ese telón de fondo y sobre la base de las investigaciones preparatorias, en la reunión del grupo internacional de expertos sobre la transparencia en lo que respecta al beneficiario final celebrada en Viena los días 3 y 4 de octubre de 2017 se examinaron, a la luz de los acontecimientos recientes, las conclusiones y recomendaciones que figuraban en *Los maestros titiriteros* y se debatió sobre si las novedades en materia de legislación y políticas, así como los nuevos casos de corrupción en gran escala que ocurrieron después de concluido el estudio, confirmaban esas conclusiones y recomendaciones o si indicaban nuevas tendencias. La reunión fue organizada por la UNODC con apoyo financiero de la Federación de Rusia. El grupo internacional de expertos estaba compuesto por más de 30 participantes de los sectores público y privado y de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

¹ Puede consultarse en:
https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmasters_spanish_web_final.pdf.

II. Perspectiva general de las novedades en materia de legislación y políticas relacionadas con la transparencia en lo que respecta al beneficiario final

6. Los representantes de la UNODC presentaron una perspectiva general de las nuevas leyes e iniciativas de política a nivel internacional y en algunas jurisdicciones del G-20. Además, los participantes hablaron de la información sobre los beneficiarios finales y los obstáculos para acceder a ella en sus respectivas jurisdicciones.

A. Novedades en materia de legislación y políticas a nivel internacional

7. Los representantes de la UNODC describieron las novedades en materia de legislación internacional y directrices relacionadas con la cuestión del beneficiario final, principalmente en lo que respecta a la Unión Europea, el Grupo de Acción Financiera (GAFI), el G-20, el Grupo de los Siete (G7) y la Cumbre de Londres contra la Corrupción. En la Unión Europea, el plazo para la transposición de la cuarta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales había vencido el 26 de junio de 2017². La directiva contenía disposiciones pertinentes a la cuestión del beneficiario final, por ejemplo, su definición, los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente y el acceso a información sobre los beneficiarios finales. Además, se encontraba en estudio la propuesta de elaborar una quinta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales con miras a fortalecer las medidas pertinentes en la Unión Europea.

8. La revisión de las Cuarenta Recomendaciones del GAFI realizada en 2012 reforzó los requisitos con el fin de facilitar el acceso de los países a información adecuada, exacta y oportuna sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas y los instrumentos legales. Según las Cuarenta Recomendaciones, los países deben comprender los riesgos que afrontan en materia de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo asociados con las personas jurídicas y los instrumentos legales, entablar una cooperación internacional rápida, constructiva y eficaz respecto de la información sobre los beneficiarios finales y establecer mecanismos para que las autoridades competentes puedan acceder a la información sobre los beneficiarios finales. También se incluyeron medidas por las que se exigía que las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras designadas³ adoptasen medidas adicionales al tratar con personas políticamente expuestas en sus países. En 2013 se aprobó una nueva metodología para la evaluación del cumplimiento de las Cuarenta Recomendaciones por los países, que incluía un nuevo marco para evaluar la eficacia de los regímenes nacionales relacionados con la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, así como su conformidad técnica con las Cuarenta Recomendaciones. Se definieron 11 resultados inmediatos como indicadores para evaluar la eficacia; uno de ellos se refería a si las autoridades competentes podían acceder a la información sobre los beneficiarios finales. Entre otros resultados inmediatos importantes relacionados con la cuestión del beneficiario final figuraban los relativos a la eficacia de la supervisión de las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras designadas, así como a la aplicación eficaz de las medidas exigidas en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo por las propias empresas y profesiones no financieras designadas e instituciones financieras. A fin de ayudar a los países en su aplicación de las recomendaciones pertinentes, el GAFI publicó un documento de orientación sobre la transparencia y los beneficiarios finales en 2014 y en 2016 presentó al G-20 un informe sobre la cuestión del beneficiario final. En 2016, en la cumbre que celebró en Ise-Shima (Japón), el G7 formuló una declaración titulada

² Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

³ Entre las empresas y profesiones no financieras designadas figuran los casinos, las agencias inmobiliarias, los comerciantes de piedras y metales preciosos, los abogados, los notarios y otros profesionales jurídicos independientes, así como los contadores y los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos.

“Medidas del G7 para luchar contra la corrupción” en la que reconocía la importancia de la transparencia en lo que respecta al beneficiario final. Además, en el comunicado y los compromisos de cada país derivados de la Cumbre de Londres contra la Corrupción en 2016 se destacó la importancia del acceso a la información sobre los beneficiarios finales y su recopilación oportuna. Por otra parte, en la Declaración de los Líderes aprobada en la cumbre del G-20 en Hamburgo (Alemania) en 2017 se subrayó el compromiso de los países del G-20 de promover la aplicación de la transparencia en lo que respecta al beneficiario final de las personas jurídicas y los instrumentos legales.

9. Por lo que se refiere a los países del G7 y la Federación de Rusia, se han aprobado normas internas con miras a transponer la cuarta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión Europea en Alemania (Ley de Lucha contra el Blanqueo de Dinero de 2017), Francia (Decreto Ley núm. 2016-1635), Italia (Decreto Legislativo núm. 90 de 25 de mayo de 2017) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Reglamento sobre el Blanqueo de Dinero, de 2017). También se hizo una exposición sobre la situación legislativa de la transparencia en relación con el beneficiario final en la Federación de Rusia y los otros países del G7, entre ellos el Canadá (Ley sobre el Producto del Delito (Blanqueo de Dinero) y la Financiación del Terrorismo), los Estados Unidos de América (proyecto de Ley de Transparencia Empresarial de 2017), la Federación de Rusia (Ley Federal núm. 215-FZ de 23 de junio de 2016) y el Japón (Ley sobre la Prevención de la Transferencia del Producto del Delito, modificada en 2016).

B. Novedades en materia de legislación y políticas a nivel nacional

10. Varios expertos describieron las iniciativas legislativas para determinar la identidad de los beneficiarios finales en sus jurisdicciones respectivas.

11. El experto de Australia informó de que la reacción de su país ante las recomendaciones recientes relativas a sus políticas de lucha contra el blanqueo de dinero consistió en adoptar nuevas medidas respecto de las personas jurídicas y las estructuras societarias. Se había establecido un serio equipo de tareas sobre delitos financieros como órgano multiinstitucional que combinaba los recursos de los organismos participantes para hacer frente a los delitos financieros graves en Australia y en el extranjero. El equipo de tareas recibía informes remitidos por organismos gubernamentales y órganos reguladores, autodenuncias de los sectores privado y público e información obtenida de denunciantes de irregularidades e interesados internacionales, así como mediante investigaciones públicas. Entre otras dificultades, se planteaba la de hallar el equilibrio adecuado en la relación con los órganos del sector privado, recibir asistencia judicial recíproca oportuna del extranjero y superar los obstáculos que planteaba la relación privilegiada entre el abogado y su cliente. En relación con esto último, se había establecido un grupo de prácticas en materia de secreto profesional en el seno de la Policía Federal Australiana. Además, se habían tomado medidas sobre la base de la información revelada en los “documentos de Mossack Fonseca” en 2016. El experto informó de algunos casos importantes de alto nivel, por ejemplo, el caso de fraude fiscal conocido como “Operación Elbrús”, en el que estaban involucradas varias empresas cuyos directores eran testaferros y sobre el que se habían emitido numerosas órdenes de restricción y realizado varias detenciones.

12. El experto de la Argentina informó de que su país también había adoptado medidas en respuesta a las recomendaciones internacionales relativas a las deficiencias de sus políticas de lucha contra el blanqueo de dinero. Con la nueva ley sobre blanqueo de dinero y mercados de capitales se habían creado requisitos más estrictos en materia de diligencia debida con respecto al cliente y todavía se estaban realizando reformas. Se había aprobado un plan relativo a la transparencia en relación con el beneficiario final por el que, entre otras cosas, se imponía a los bancos la obligación de mantener una base de datos con información esencial sobre todos sus clientes. Las personas jurídicas tenían que revelar a los bancos la identidad de sus beneficiarios finales y accionistas. La unidad de inteligencia financiera había establecido nuevos criterios para la aplicación de la diligencia debida con respecto al cliente en el sector bancario.

y bursátil, lo que representaba un cambio de un enfoque formalista basado en el cumplimiento a un enfoque basado en el riesgo. El experto de la Argentina señaló como dificultad el hecho de que no existiera una autoridad centralizada que se encargara de recopilar información sobre las empresas de todas las provincias de la Argentina.

13. El experto del Brasil informó de que el Servicio de Impuestos Internos del Brasil había aprobado en 2016 una instrucción por la que se obligaba a toda persona que recibiera una donación a indicar la identidad del donante. Con arreglo a la nueva legislación sobre blanqueo de dinero, se había permitido que las empresas negociaran los cargos y las condenas. Los investigadores habían concluido numerosos arreglos en el caso “Lava Jato”, lo que contribuyó a la conclusión satisfactoria de las complejísticas investigaciones. El experto del Brasil consideró que las obligaciones establecidas por la ley eran suficientes pero que, en general su aplicación seguía presentando deficiencias. Otra dificultad era que los fiscales necesitaban una orden judicial para acceder a la información empresarial que obraba en poder del Servicio de Impuestos Internos y que los jueces aplicaban criterios muy estrictos para dictar ese tipo de órdenes.

14. Los expertos de Noruega informaron de que el Parlamento noruego había solicitado al Gobierno en 2015 que estableciera un registro de beneficiarios finales, pero aún no estaba claro si el registro estaría abierto al público ni si se incluirían las empresas registradas en la bolsa de valores. En su calidad de miembro del Espacio Económico Europeo, Noruega tenía, en principio, la intención de aplicar la cuarta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión Europea, pero aún no había establecido una fecha concreta para ello. Destacaron que, en Noruega, la sociedad civil había desempeñado un papel fundamental en la apertura y mantenimiento del debate acerca de la cuestión del beneficiario final, la transparencia financiera y el establecimiento de un registro público al respecto.

15. El experto de Nigeria informó de que su país había comenzado a regular los registros de sociedades desde los años noventa. Todas las empresas tenían que inscribir a todos sus asociados ante la Comisión de Asuntos Empresariales y un profesional jurídico tenía que verificar la información. Como se había anunciado en la Cumbre de Londres contra la Corrupción en 2016, el Gobierno de Nigeria estaba comprometido a establecer un órgano central encargado de guardar información sobre los beneficiarios finales. Aunque las autoridades fiscales de Nigeria no mantenían información sobre los beneficiarios, la legislación nacional sobre el blanqueo de dinero preveía la obligación de las instituciones financieras de identificar a los beneficiarios finales. Estaban prohibidas las cuentas anónimas y las sociedades ficticias. Se aplicaban reglas más estrictas respecto de la revelación de información en el caso de las industrias extractivas, los funcionarios gubernamentales y las personas políticamente expuestas. Se podía ordenar el decomiso de bienes sobre la base de la omisión de revelar información, que estaba tipificada como delito. Además, el experto de Nigeria señaló varias dificultades, entre las que mencionó la falta de un depósito central de información sobre los beneficiarios finales y la insuficiencia de los mecanismos para verificar la información que facilitaban las empresas.

16. El experto de Guernsey indicó que Guernsey tenía un registro central de beneficiarios finales, al que estaban obligados a presentar información todos los proveedores de servicios financieros y de sociedades y fideicomisos. La información que figuraba en el registro estaba a disposición de los órganos reguladores y de aplicación de la ley, y la unidad de inteligencia financiera podía transmitirla al extranjero por conducto del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. El umbral definido para establecer los beneficiarios finales era la participación del 25% en el capital social.

17. La experta de la República de Moldova informó de que su país había elaborado nuevas normativas de lucha contra el blanqueo de dinero, con el apoyo de la Unión Europea, en respuesta a las recomendaciones relativas a su política en esa materia. Mediante esa legislación se habían definido mejor las obligaciones de los organismos encargados de presentar informes sobre la diligencia debida con respecto al cliente. La Cámara de Registro Estatal debe recopilar y actualizar la información sobre los beneficiarios finales. Desde enero de 2017, las personas políticamente expuestas tenían

la obligación de presentar declaraciones de activos a la Autoridad Nacional de Integridad; dicha obligación se había hecho cumplir satisfactoriamente y había creado grandes expectativas en cuanto a la mejora de las investigaciones sobre blanqueo de dinero.

18. El experto de la Federación de Rusia informó de que, en su país, la legislación de lucha contra el blanqueo de dinero preveía como requisito que todas las entidades jurídicas rusas (con algunas excepciones) poseyeran y actualizaran la información sobre sus beneficiarios finales y la conservaran durante cinco años. Según esa legislación, el beneficiario final se definía como una persona que, en último término y de manera directa o indirecta (a través de terceros), tuviera una participación del 25% o más en el capital social de la entidad jurídica pertinente y la posibilidad de controlar directa o indirectamente las acciones de los clientes. La legislación imponía a todas las entidades la obligación de tomar las medidas que fueran razonables y que estuvieran disponibles en las circunstancias específicas para determinar la identidad de los beneficiarios finales. Si no se lograba identificar al beneficiario final, la entidad jurídica debía conservar la información relativa a las medidas adoptadas. Era obligatorio facilitar esa información a la unidad de inteligencia financiera y al Servicio Tributario Federal cuando lo solicitaran, idealmente por vía electrónica, en un plazo de cinco días hábiles. El hecho de no identificar a los beneficiarios finales o actualizar, mantener y facilitar la información correspondiente constituía una infracción administrativa y conllevaba sanciones por un monto equivalente de hasta unos 590 euros (en el caso de los funcionarios) o 7.355 euros (en el caso de las entidades jurídicas). Entre las fuentes auxiliares que podrían utilizarse para determinar la identidad de los beneficiarios finales figuraba la información en poder del Banco de Rusia sobre las personas que ejercían control o influencia en los bancos, la lista de personas conexas presentada por las sociedades por acciones, las listas de personas pertenecientes a los mismos grupos dadas a conocer por el Servicio Federal Antimonopolio y las bases de datos comerciales. Además, estaba prohibido que determinadas personas políticamente expuestas de la Federación de Rusia tuvieran cuentas bancarias en el extranjero y todos los ciudadanos rusos que fueran titulares de cuentas en el extranjero tenían la obligación de comunicarlo a las autoridades fiscales. La omisión de revelar esa información podía ser detectada mediante el intercambio internacional de información y podría dar lugar a que las personas políticamente expuestas perdieran sus cargos públicos.

19. El experto de los Estados Unidos informó de que su país había reformado su reglamentación en materia de diligencia debida con respecto al cliente en 2016 a fin de ajustarla mejor a las normas internacionales contra el blanqueo de dinero. Las instituciones financieras afectadas debían cumplir esas obligaciones a más tardar en mayo de 2018. Se había establecido la nueva norma de que las instituciones financieras identificaran a los beneficiarios finales y les hicieran un seguimiento constante como parte de sus obligaciones relativas al seguimiento de sus relaciones con los clientes. A partir de mayo de 2018, cuando una entidad jurídica abriera cuentas en bancos, corredurías o agencias de valores y de mercancías, las instituciones financieras debían determinar y verificar la identidad de las personas físicas que tuvieran, como mínimo, una participación directa o indirecta del 25% en su capital social. En todos los casos, las instituciones financieras también tenían que establecer y verificar la identidad de las personas físicas que tuvieran responsabilidades importantes relacionadas con el control de la entidad jurídica. Esas obligaciones se aplicaban independientemente de la nacionalidad de los beneficiarios finales. La unidad de inteligencia financiera, la Red de Represión de Delitos Financieros, tenía la autoridad de emitir órdenes con un alcance geográfico específico, para obligar a las instituciones financieras a comunicar las transacciones que se realizaran en determinadas zonas geográficas. Recientemente se había recurrido a esa autoridad para exigir a las empresas de seguro de desgravamen, participantes necesarias en la mayoría de las transacciones inmobiliarias en los Estados Unidos, que revelaran los beneficiarios finales de las entidades jurídicas que adquirieran bienes raíces de alto valor sin requerir financiación hipotecaria en diversos mercados de los Estados Unidos. Además, un congresista había introducido legislación (la Ley de Transparencia Empresarial) por la que se ofrecerían incentivos económicos a los estados para poner en marcha sistemas de constitución de sociedades que cumplieran las normas

mínimas respecto de la recopilación de información sobre los beneficiarios finales. En el caso de los estados que no cumplieran las normas, la Ley autorizaría al Departamento del Tesoro a aplicar regulaciones que los obligaran a revelar información sobre los beneficiarios finales en el momento de constituirse la sociedad.

20. El experto de la secretaría del GAFI presentó información actualizada sobre el resultado de las evaluaciones realizadas sobre las Cuarenta Recomendaciones y de conformidad con la metodología de 2013. Entre ellas figuraban las recomendaciones 10, 12, 22, 24 y 25, y los resultados inmediatos 3, 4 y 5 correspondientes a la parte de la metodología relativa a la eficacia.

III. Antecedentes de *Los maestros titiriteros*

21. El experto y el investigador de la Iniciativa StAR presentaron los antecedentes de *Los maestros titiriteros* y una reseña general de las investigaciones sobre los casos de corrupción en gran escala que habían salido a la luz después de su publicación y que formaban parte de la base empírica utilizada en la reunión del grupo de expertos.

A. Orígenes y metodología de *Los maestros titiriteros*

22. El experto de la Iniciativa StAR recordó la metodología utilizada y las recomendaciones formuladas en *Los maestros titiriteros*. La motivación del estudio y de su ulterior publicación surgió a partir de experiencias en las que la falta de información sobre los beneficiarios finales de mecanismos societarios en el extranjero había sido uno de los principales obstáculos que se interponían a la recuperación de activos a nivel internacional.

23. Los autores del estudio habían utilizado información de fuentes abiertas y fiables sobre 150 casos de corrupción en los que se había recurrido a mecanismos societarios para ocultar a los beneficiarios finales. También habían analizado la información disponible en 40 registros de empresas y realizado una serie de entrevistas con investigadores y bancos. Además, habían llevado a cabo un examen de auditoría (en el que procedieron como “compradores de incógnito”) relacionado con llamamientos a licitación de sociedades ficticias dirigidos a diversos proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos.

24. En casi todos los casos analizados, los delincuentes habían ocultado sus bienes a través de empresas (en su mayoría, sociedades ficticias) y, en menor medida, a través de fideicomisos, asociaciones y estructuras sin fines de lucro. Dos terceras partes de los mecanismos societarios se habían utilizado a nivel transnacional (de forma extraterritorial o no) y una tercera parte a nivel nacional. En más del 90% de los casos habían participado intermediarios profesionales. Los registros evaluados rara vez contenían información sobre los accionistas y solo uno de ellos incluía información sobre los beneficiarios finales. Casi nunca se cumplían los requisitos de actualización y verificación. Se había determinado que no siempre se contaba con funciones de acceso y búsqueda fáciles de usar y que tampoco se solían mantener registros históricos. Además, existían trabas que dificultaban a los investigadores la obtención de información de otras jurisdicciones y la superación de los obstáculos que entrañaba la relación privilegiada entre el abogado y su cliente.

25. Los autores de *Los maestros titiriteros* no habían encontrado muchas pruebas sobre la utilización de fideicomisos. El estudio no aportaba ningún análisis con respecto a si era posible obtener información sobre los beneficiarios finales a través de las autoridades fiscales, ni ninguna manera de mejorar la cooperación entre las instancias encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades fiscales.

26. Desde la publicación de *Los maestros titiriteros*, la cuestión del beneficiario final había pasado a ser una de las principales prioridades de la agenda política mundial y a ese respecto podían destacarse varios avances, que respondían en particular a las iniciativas internacionales de lucha contra el blanqueo de dinero.

B. Investigación sobre nuevos casos de corrupción en gran escala

27. Como ya se ha mencionado, uno de los diversos fundamentos empíricos de *Los maestros titiriteros* fue un examen de 150 casos de corrupción en gran escala, de una amplia gama de jurisdicciones, en los que se habían utilizado indebidamente mecanismos societarios con el fin de ocultar fondos generados por la corrupción y la identidad de personas políticamente expuestas, o de mantener una trama de corrupción. Como parte de los preparativos de la reunión del grupo de expertos, la UNODC realizó investigaciones cualitativas sobre 40 nuevos casos de corrupción en gran escala que habían tenido lugar, o se habían hecho públicos, entre 2010 y 2017.

28. Esas investigaciones representaban un esfuerzo por determinar si era necesario actualizar las Cuarenta Recomendaciones o añadir otras. La investigación se valió de fuentes públicas y fuentes oficiales de los gobiernos y de índole jurídica, así como del contacto con profesionales y organizaciones pertinentes. Se excluyeron del análisis los casos en que no se disponía de pruebas de uso indebido de mecanismos societarios con el fin de mantener una trama de corrupción o que, de haberlas, se consideraban insuficientes.

29. Los nueve estudios de casos de corrupción que se seleccionaron para su examen en la reunión del grupo de expertos internacional mostraban diversas características que fueron señaladas como tendencias posibles que merecían un análisis ulterior en la exposición realizada por el investigador de la Iniciativa StAR. Sin embargo, se observó que, debido a las limitaciones inherentes a la aplicación de la metodología utilizada en los estudios de casos para estudiar el comportamiento delictivo, las constataciones eran anecdóticas y no necesariamente representativas, por que tal vez fueran incidentales, sin que indicaran tendencias generales.

30. Según las investigaciones, el mecanismo societario controlado anónimamente seguía siendo uno de los principales instrumentos que facilitaban una gran variedad de tramas de corrupción, como los casos de soborno, las operaciones en beneficio propio y los casos de enriquecimiento ilícito y malversación. Sin ese instrumento no se habría podido cometer ninguno de los actos de corrupción examinados.

31. La finalidad de los mecanismos societarios en las tramas de corrupción puede ir mucho más allá del mero control de los activos o del envío de pagos de sobornos. Los estudios de casos examinados pusieron de relieve una amplia variedad de usos más creativos o sofisticados de las estructuras societarias en las tramas de corrupción en gran escala. Entre ellos cabe mencionar la inserción de un mecanismo societario en un contrato negociado a efectos de la extracción de utilidades o la concesión de una participación como propietario en el mecanismo societario a una persona políticamente expuesta, así como la concesión de licencias de explotación de recursos naturales a una empresa ficticia creada con la intención específica de transferir la licencia a otra empresa, a cambio de grandes ganancias.

32. Se constató que en las tramas de corrupción se utilizaban cada vez más otros tipos de mecanismos societarios, novedosos y más sofisticados. Por ejemplo, se destacó el uso de fondos de inversión para ocultar el producto de la corrupción. En uno de los estudios de casos, se habían utilizado fondos de inversión privados en el extranjero, domiciliados en paraísos fiscales, como vía para extraer recursos malversados de un fondo de inversión de propiedad estatal. En el mismo caso, un fondo de inversión domiciliado en uno de los paraísos fiscales había sido utilizado en una compleja trama con objeto de disimular el verdadero valor de una inversión accionaria y encubrir la malversación. Algunos expertos participantes en la reunión confirmaron esa conclusión y señalaron el aparente aumento de la utilización indebida de fondos de inversión con el fin de ocultar ganancias ilícitas.

33. Desde la perspectiva del cumplimiento de la ley, el mayor problema radicaba en el uso indebido de mecanismos societarios “extranjeros” constituidos fuera de la jurisdicción principal donde se cometía el delito de corrupción, pues esas circunstancias requerían la cooperación internacional. En todos los estudios de casos (salvo uno) que se examinaron en la reunión del grupo de expertos, el hecho de que los mecanismos

societarios estuvieran domiciliados en una jurisdicción extranjera había sido un elemento esencial de los intentos por ocultar a los beneficiarios finales y el producto de la corrupción.

34. Los estudios de casos mostraban que las estructuras societarias más utilizadas eran las corporaciones o las sociedades de responsabilidad limitada que se habían constituido en una jurisdicción “extranjera” o cuyo propietario nominal era una sociedad constituida en una jurisdicción “extranjera”, a menudo un paraíso fiscal, y cuyos directores, o quienes figuraban como directores, eran corporaciones y sociedades de responsabilidad limitada que habían sido facilitadas por proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos o por asociados de confianza.

35. Los estudios de casos también revelaban indicios del posible aumento de la popularidad de “nuevas” jurisdicciones de reputación limpia que no se consideraban de alto riesgo en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos contra el blanqueo de dinero, al ir desapareciendo otras vías para blanquear fondos obtenidos mediante la corrupción.

36. Por otra parte, los estudios de casos revelaban el uso frecuente de relaciones informales con los agentes a los efectos de ocultar la identidad de los beneficiarios finales. Muchas veces, las personas que ocupaban cargos oficiales en las estructuras societarias eran asociados de confianza o familiares, en lugar de candidatos profesionales. Los intermediarios financieros, con inclusión de bancos, abogados, proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos y asesores de inversiones, participaban activamente en la facilitación de las tramas. Sin embargo, no estaba claro, en todos los estudios de casos o en la mayoría de ellos, si se habían utilizado proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos.

37. Los estudios de casos presentaban una gran diversidad en cuanto al nivel de sofisticación de las técnicas y estructuras societarias empleadas para ocultar a los beneficiarios finales y disimular el rastro de dinero de los fondos generados por la corrupción. Si bien había algunos indicios de un aumento del nivel de sofisticación de las estructuras societarias, algunas personas políticamente expuestas también recurrían a técnicas muy básicas o descuidadas, como la de transferir el dinero mediante cuentas bancarias a nombre de un familiar, o incluso a su propio nombre (en dos casos). Esto pone de relieve que las personas políticamente expuestas que se benefician de tramas de corrupción no siempre son expertas en las técnicas más avanzadas que prefieren utilizar los grupos delictivos organizados y los que blanquean capitales.

IV. Examen de las conclusiones y recomendaciones de *Los maestros titiriteros*

38. En una serie de sesiones temáticas, la reunión del grupo de expertos internacional examinó las conclusiones y recomendaciones que figuraban en las partes sustantivas de *Los maestros titiriteros*. Además, se dedicó una sesión por separado a la cuestión de si las autoridades fiscales podrían ser fuentes de información sobre los beneficiarios finales.

A. Sesión 1. El beneficiario final

Moderador: Yves Aeschlimann (Suiza)

39. En la sesión 1, los participantes examinaron las conclusiones y recomendaciones que figuraban en la parte 2 de *Los maestros titiriteros*, que trata sobre los beneficiarios finales. La parte 2 se refiere a la definición de beneficiario final y la correspondiente terminología. Se llega a la conclusión de que el concepto de beneficiario final es relativamente sencillo en teoría, pero resulta difícil de aplicar en la práctica. En esencia, se trata de determinar la identidad de quien ejerce el control en último término de un mecanismo societario. Tal identificación entraña un juicio *de facto* y depende en gran medida del contexto, pues la cuestión del beneficiario final no puede reducirse a una

definición jurídica. En el estudio también se hace distinción entre las definiciones sustantivas y formales de beneficiario final. La diferencia entre el enfoque sustantivo y el formal es que el primero requiere mantener una actitud abierta en cuanto a la posible identidad del beneficiario final y asumir el resultado del criterio formal (por ejemplo, la tenencia de acciones por encima de un determinado límite) como hipótesis de trabajo y no como conclusión definitiva.

40. Sobre la base de esas conclusiones, se formulan en el estudio cuatro recomendaciones relativas al concepto de beneficiario final: a) los países deberían asegurarse de que el beneficiario final sea siempre una persona física (recomendación 1); b) los países deberían considerar la posibilidad de introducir un término alternativo para referirse a las personas identificadas como beneficiarios finales con arreglo al enfoque formal (recomendación 2); c) los países deberían elaborar una norma formal clara respecto de esas personas, aunque también deberían exigir una investigación más a fondo en situaciones de alto riesgo (recomendación 3); y d) los países deberían ejercer continuamente la diligencia debida para salvar las distancias entre los dos enfoques (recomendación 4).

41. El punto de partida de las deliberaciones acerca de la definición de “beneficiario final” fue la definición del GAFI: “La expresión ‘beneficiario final’ se refiere a la persona o personas naturales que finalmente poseen o controlan a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica”⁴.

42. En general, los participantes convinieron en que las cuatro recomendaciones que figuraban en la parte 2 de *Los maestros titiriteros* seguían siendo válidas y pertinentes en el contexto de las novedades relacionadas con la transparencia en lo que respecta al beneficiario final desde 2010.

43. En cuanto a las recomendaciones 1 y 2, los expertos afirmaron que a veces la definición de beneficiario final seguía planteando dificultades, sobre todo en lo que respecta a la cooperación y las investigaciones interjurisdiccionales. Había consenso entre los expertos en el sentido de que la recomendación 1 era fundamental para aumentar la transparencia en lo que respecta al beneficiario final en casos de corrupción. Esa misma conclusión se extraía de los estudios de casos que se habían preparado para la reunión del grupo de expertos, en que a menudo ocurría que las sociedades que figuraban como propietarias estaban domiciliadas en jurisdicciones extranjeras. Algunos expertos resaltaron el hecho de que, si bien el beneficiario final era siempre una persona física, dicha persona podría actuar por orden de un tercero que se ocultase tras un testaferro.

44. El experto de la Federación de Rusia señaló que había distintas definiciones jurídicas que abarcaban en general el concepto de beneficiario final y podían encontrarse en distintos ámbitos del derecho, por ejemplo, el derecho tributario, el derecho de sociedades, el derecho de la competencia y la legislación de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El experto cuestionó la utilidad de ampliar la terminología con alternativas como la de “tener una influencia o control significativos” para referirse a las personas identificadas como beneficiarios finales con arreglo al enfoque formal y, a cambio, sugirió que se considerara el concepto de beneficiario final como una categoría general que comprende varias subcategorías. Independientemente de lo anterior, la pertinencia que seguía teniendo la recomendación 2 se evidenciaba en la utilización de distintas definiciones de beneficiario final durante las deliberaciones de los expertos, lo que creaba dificultades en la comunicación sobre el tema.

⁴ Grupo de Acción Financiera y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership*, octubre de 2014, pág. 8. Como se indica en la guía, un elemento esencial de la definición de beneficiario final según el GAFI es que esta va más allá de la propiedad y el control nominales y tiene en cuenta el concepto de la propiedad y el control finales (o reales).

45. Otros expertos consideraron que las distinciones terminológicas eran útiles, pero insistieron en que la determinación de quién tenía una influencia o control significativos, por ejemplo, el hecho de que una persona tuviera una participación de más del 25% en las acciones de una empresa, representaba apenas un primer paso en la identificación del beneficiario final y que se requerían indagaciones más sustantivas. Se mencionó la legislación de Suiza como ejemplo de una jurisdicción en la que se aplicaba la recomendación 2 al establecer una diferencia entre el beneficiario final y la persona que ejercía el control de una empresa. Se observó que en el Reino Unido también se hacía esa distinción en el registro de “personas con control importante”, pues quien poseyera como mínimo una participación del 25% en el capital social se clasificaba como una persona que ejercía un “control importante”, con lo que se reconocía que tal vez no fuera la misma persona que el beneficiario final.

46. Los expertos también debatieron si era adecuado el umbral mínimo comúnmente utilizado de la participación del 25% en el capital social, o si era necesario revisarlo. Se mencionó a la Argentina como ejemplo de una jurisdicción que utilizaba un umbral más bajo, lo que algunos expertos consideraron favorable. Otros observaron que la reducción del umbral cuantitativo mínimo supondría inevitablemente una merma de la calidad de los datos registrados sobre los beneficiarios finales. El experto de los Estados Unidos señaló que la reducción del umbral (como se proponía en el proyecto de quinta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión Europea) tendría repercusiones en cuanto a la aplicación de requisitos más estrictos en materia de diligencia debida. Con todo, no creía que dicha reducción tuviera consecuencias en lo que respecta a la definición de beneficiario final.

47. Se observó que una definición excesivamente restrictiva y formal de beneficiario final que se basara en umbrales porcentuales mínimos de titularidad nominal era problemática porque daba lugar a lagunas y se prestaba a que los actores que intentaban ocultar información sobre los beneficiarios finales buscaran soluciones alternativas. A ese respecto, se indicó que uno de los principales obstáculos para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los mecanismos societarios seguían siendo la relación entre mandante y mandatario en el contexto de las tramas de corrupción en gran escala. En vista de que muchos beneficiarios finales delegaban en sus asociados de confianza el control efectivo y la titularidad nominal de las estructuras societarias, una práctica confirmada en muchos de los estudios de casos preparados para la reunión, los expertos observaron que el enfoque basado en el umbral no podía ser la solución única o principal para acceder a la información sobre los beneficiarios finales, aunque podía ofrecer pistas útiles a los investigadores. En consecuencia, la mayoría de los expertos manifestaron su apoyo a un enfoque sustantivo basado en principios para determinar la identidad de los beneficiarios finales, en comparación con un enfoque puramente formal. Había consenso en cuanto a la necesidad de centrarse en la aplicación efectiva de la norma vigente del GAFI.

48. Los representantes del sector privado observaron que el continuo ejercicio de la diligencia debida (recomendación 4) contribuía a resolver el problema de la distinción entre el beneficiario final y el control efectivo de una estructura societaria. En esa recomendación se abordaba la necesidad de hacer un seguimiento constante de la vida activa de las cuentas bancarias, lo que por lo general ofrecía indicios sobre la identidad del beneficiario final. Aunque la persona que controlara la cuenta bancaria no fuera la misma que el beneficiario final, el objetivo del proveedor de servicios financieros era determinar la identidad de la persona al final de la cadena, a quien la estructura societaria reportaría ventajas económicas. Un experto señaló que el beneficiario final solía ser la persona que llamaba al proveedor de servicios financieros para saber de sus inversiones cuando se producía un colapso de la bolsa de valores.

49. Los participantes observaron que, para las instituciones financieras, el requisito relativo al ejercicio continuo de la diligencia debida que figuraba en la recomendación 4 se reflejaba en la recomendación 10 de las Cuarenta Recomendaciones, que contenía requisitos según los cuales las instituciones financieras debían evaluar a los beneficiarios finales de las cuentas de sus clientes y hacer un seguimiento constante, y también se reflejaba en la cuarta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de

capitales de la Unión Europea. En ese contexto, los expertos plantearon la inconveniencia de depender de la información obtenida mediante autodenuncias y cuestionaron asimismo la imposición de penas a las entidades jurídicas que descuidaran la actualización de los datos sobre los beneficiarios finales o que proporcionaran deliberadamente información falsa. Además, se preguntaron si el requisito de seguimiento podría centrarse específicamente en la vigilancia de los registros de sociedades y, en su caso, de los registros de beneficiarios finales, dados los problemas relacionados con el carácter estático de la información y la falta de auditorías y medidas de cumplimiento de la ley con respecto a la actualización de la información empresarial y sobre los beneficiarios finales.

B. Sesión 2. ¿Dónde se esconde el beneficiario final?

Moderador: Vadim Tarkin (Federación de Rusia)

50. En la sesión 2, los expertos examinaron las conclusiones y recomendaciones que figuraban en la parte 3 de *Los maestros titiriteros*, titulada “¿Dónde se esconde el beneficiario final?”. Allí se hacía la observación de que en la gran mayoría de los casos de corrupción en gran escala se utilizaban indebidamente determinados mecanismos societarios (como empresas, fideicomisos, fundaciones y entidades ficticias) para ocultar la identidad de las personas involucradas en esos grandes casos de corrupción. De esos mecanismos, el más común era el de la empresa (en particular, corporaciones y sociedades de responsabilidad limitada). En su mayoría, las empresas utilizadas para ocultar a los beneficiarios finales estaban inactivas, aunque también se recurría a empresas activas, sobre todo para el pago de sobornos. Las empresas inactivas planteaban un problema particular, pues su historial empresarial y su personal directivo no guardaban ninguna relación con la persona corrupta.

51. Sobre la base de esas conclusiones, en *Los maestros titiriteros* se formulaban cinco recomendaciones en relación con la utilización de mecanismos societarios para ocultar a los beneficiarios finales: a) los países deberían realizar un análisis sistemático del riesgo de los casos en que se utilizan mecanismos societarios con fines delictivos, para así determinar las tipologías que indican un riesgo mayor (recomendación 1); b) los países deberían elaborar una definición de lo que constituye una empresa inactiva y hacer que ese tipo de empresa sea menos atractivo para los actores ilícitos (recomendación 2); c) los países deberían exigir a las instituciones financieras o a los proveedores de servicios que obtuvieran de sus clientes una declaración sobre los beneficiarios finales (recomendación 3); d) los países deberían abolir las acciones al portador (recomendación 4); y e) los países deberían reunir a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos para informarlos sobre los tipos de mecanismos societarios y construcciones que utilizan los delincuentes (recomendación 5).

52. Como confirmación del análisis de riesgo que figura en *Los maestros titiriteros*, en la exposición realizada por el consultor de la Iniciativa StAR se podía apreciar que, en la gran mayoría de los casos, se habían utilizado corporaciones y sociedades de responsabilidad limitada para ocultar activos. Según los datos empíricos disponibles, los fideicomisos solo representaban una pequeñísima proporción de los mecanismos societarios que se utilizaban para ocultar activos en los casos de corrupción en gran escala. Sin embargo, esta conclusión también podría derivarse de las dificultades propias de la investigación de esas estructuras. El experto de Suiza señaló que había observado un aumento de la utilización de fideicomisos domiciliados en jurisdicciones de reputación “limpia”. En general, los participantes coincidieron en que los fideicomisos podían entrañar un riesgo considerable para las iniciativas de supervisión y lucha contra el blanqueo de dinero porque se trataba de entidades de derecho consuetudinario difíciles de localizar, de gran movilidad y no reguladas. Sin embargo, se observó que había poca comprensión del riesgo, es decir, si la falta de datos pertinentes significaba que los fideicomisos no se estaban utilizando o que los actores ilícitos disimulaban bien su utilización. Por otra parte, algunos expertos señalaron que los delincuentes procuraban mantener un alto grado de control sobre los activos de los

que eran los beneficiarios finales y que ello podría ser más difícil de lograr en un fideicomiso. Además, los gastos de establecimiento y administración de los fideicomisos eran mayores. El experto de la Federación de Rusia compartió su experiencia relacionada con la definición de los fideicomisos y otras entidades similares como estructuras sin personalidad jurídica ajenas a su ordenamiento, que era una forma de abordar una entidad de derecho consuetudinario en un ordenamiento jurídico continental. Gracias a ese enfoque, las instituciones financieras podían identificar los fideicomisos como clientes y no solo como personas físicas al aplicar los procedimientos de diligencia debida con respecto al cliente y el procedimiento “conozca su cliente”.

53. Los expertos señalaron además que, debido en parte a un aumento de la reglamentación y la observancia en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, el nivel de sofisticación había aumentado en comparación con los 25 años anteriores. En ese momento se encontraban más estructuras complejas que se habían establecido en múltiples jurisdicciones. En la reunión del grupo de expertos se debería estudiar el tipo de empresa que se utilizaba para cada fin. Además, el concepto de beneficiario final era dinámico y los beneficiarios podían cambiar con el tiempo. Así, si un registro solo contenía información sobre la persona que había sido el beneficiario final en el momento en que se creó la empresa (por ejemplo, en el caso de las empresas inactivas), era muy probable que este cambiara posteriormente. Como una forma útil de mitigar esas situaciones se mencionó el enfoque adoptado en la Federación de Rusia, según el cual se exigía a las entidades jurídicas que obtuvieran, actualizaran y conservaran información sobre sus beneficiarios finales.

54. En cuanto a las empresas inactivas, el experto del Banco Mundial señaló que en todas las jurisdicciones pertinentes se había reducido de forma sustancial el tiempo y el esfuerzo necesarios para constituirse en sociedad. Por consiguiente, prácticamente habían desaparecido las ventajas legítimas de tener empresas inactivas. Se indicó además que, debido a las obligaciones de presentación de informes, era relativamente fácil verificar si una empresa se encontraba activa o no. Algunos expertos señalaron que había una tendencia a adquirir empresas antiguas para dar la imagen de una entidad consolidada. Al parecer, también existía la tendencia a valerse de determinados tipos de sociedades comanditarias, cuyo uso había experimentado un aumento notable.

55. Se consideró que las declaraciones obligatorias del beneficiario final constituían una buena práctica, pero era importante entender que una forma no se ajustaba a todas las situaciones. La mera autodeclaración tenía escaso valor. Los bancos necesitaban experiencia y orientación para hacer las preguntas adecuadas. Algunos países habían elaborado directrices para definir el beneficiario final. Varios expertos destacaron la importancia del seguimiento constante. Un control más estricto podía marcar una gran diferencia. Sin embargo, a ese respecto, un experto señaló que “la banca privada no hace preguntas”.

56. Los expertos coincidieron en que, si bien las acciones al portador se seguían utilizando para ocultar a los beneficiarios finales, ya no representaban un gran problema en la práctica. En muchas jurisdicciones se había abolido ese tipo de acciones. Por lo tanto, la recomendación en ese sentido ya no era tan pertinente.

C. Sesión 3. La búsqueda del beneficiario final

Moderador: Frederic Raffray (Guernsey)

57. En la sesión 3, los expertos examinaron las conclusiones y recomendaciones que figuraban en la parte 4 de *Los maestros titiriteros*, titulada “Buscando al beneficiario final”. En esa parte del estudio se describían los actores e instituciones pertinentes que podían ayudar a identificar a las personas corruptas detrás de una trama de corrupción o establecer un vínculo entre un objetivo conocido y determinados activos. Se llegó a la conclusión de que los registros de sociedades constituían una fuente primordial de información sobre los beneficiarios finales. Sin embargo, el valor de esos registros podría multiplicarse considerablemente. Las pruebas obtenidas de la base de datos de

casos de corrupción en gran escala mostraban que los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos a menudo estaban involucrados en el establecimiento y la gestión de los mecanismos societarios que se encontraban en las investigaciones sobre la corrupción en gran escala y que, por lo general, estaban en condiciones de obtener información útil sobre las personas físicas que, en último término, ejercieran el control del mecanismo societario. Por otra parte, los servicios que prestaban las instituciones financieras eran indispensables para el proceso de blanqueo de capitales porque, sin ellos, sería imposible blanquear dinero a gran escala. Además, los arreglos más complejos rara vez se establecían sin contar con un elemento internacional.

58. Sobre la base de esas conclusiones, en la parte 3 de *Los maestros titiriteros* se formulaban 14 recomendaciones relativas a la búsqueda del beneficiario final. Las recomendaciones se referían al contenido y el establecimiento de los registros de sociedades (recomendaciones 1 a 4), la introducción de identificadores únicos (recomendación 5), la responsabilidad de los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos y su utilización como “guardianes” (recomendaciones 6 a 9), la relación privilegiada entre el abogado y su cliente (recomendación 10) y las obligaciones de las instituciones financieras de recopilar información sobre los beneficiarios finales, ejercer la diligencia debida con respecto al cliente y garantizar el cumplimiento (recomendaciones 11 a 14).

59. Los expertos señalaron que el establecimiento de registros específicos de beneficiarios finales era el ámbito en que tal vez se había registrado una mayor evolución desde la publicación de *Los maestros titiriteros*. Por ejemplo, en la cuarta directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión Europea⁵ se exigía que cada Estado miembro de la Unión Europea estableciera un registro central de beneficiarios finales. Los expertos del Brasil, Noruega, la República de Moldova y Guernsey informaron a la reunión del grupo de expertos de que, recientemente, en sus países se habían establecido o intentado establecer registros de beneficiarios finales. Algunos Estados, como el Reino Unido y Eslovaquia, habían decidido que los registros fueran de acceso público, aunque la mayoría de los Estados solo concedían acceso a las autoridades competentes y las unidades de inteligencia financiera.

60. A pesar del notable aumento del número de registros de ese tipo, varios expertos seguían siendo escépticos en cuanto a su utilidad práctica. Los registros solo podían ofrecer información de calidad si se cumplían determinadas condiciones, por ejemplo, que hubiera alguna forma permanente de verificar los requisitos jurídicos y su cumplimiento.

61. Hubo un breve debate en cuanto a si la tecnología de cadenas de bloques podía contribuir a la fiabilidad de los registros y ofrecer protección contra la inclusión de anotaciones falsas. Sin embargo, algunos expertos señalaron que, si bien esa tecnología podía hacer que los registros fueran imposibles de modificar indebidamente, no contribuía en absoluto a resolver el problema fundamental de los registros, a saber, que a menudo contenían datos incorrectos sobre los beneficiarios finales.

62. En Nigeria, por ejemplo, se utilizaba un número de identificación fiscal como identificador único para todas las entidades jurídicas. De ese modo los investigadores podían reunir eficientemente pruebas de distintos organismos nacionales de su jurisdicción (como las autoridades fiscales, municipales o encargadas de expedir licencias).

63. Varios expertos destacaron el importante papel que desempeñaban los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos en la recopilación de información sobre los beneficiarios finales. El experto de Guernsey describió el régimen de “guardianes” utilizado en Guernsey, según el cual todos los no residentes que desearan establecer una entidad jurídica debían pasar por un proveedor de servicios de sociedades y

⁵ Véase el artículo 30 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. La directiva debía transponerse al ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea a más tardar el 26 de junio de 2017.

fideicomisos. Estos proveedores estaban sujetos al régimen nacional de cumplimiento de la ley en materia de blanqueo de dinero y tenían la obligación de recopilar información sobre los beneficiarios finales. Varios expertos coincidieron en que los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos podían desempeñar un papel decisivo en la recopilación de información sobre los beneficiarios finales y que debían estar sujetos a un régimen estricto de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

64. En respuesta, algunos expertos señalaron que en muchas jurisdicciones era posible establecer mecanismos societarios sin la participación de proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos. Asimismo, si el uso obligatorio de estos proveedores de servicios se limitaba a los no residentes (*Los maestros titiriteros*, parte 3, recomendación 9) ello podía socavar la eficacia de los regímenes de “guardianes” en jurisdicciones como las de los Estados Unidos, donde muchos de los mecanismos societarios eran establecidos por residentes. Se sugirió que la utilización de proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos fuese obligatoria a fin de garantizar la existencia de una entidad nacional que tuviera información sobre los beneficiarios finales. En muchos países de tradición jurídica romanista ya se exigía una escritura pública para el establecimiento de empresas. En España, se podía acceder desde una base de datos centralizada a la información que obraba en poder de los notarios, y en Liechtenstein, un proveedor de servicios de sociedades y fideicomisos regulado debía formar parte de la junta de la empresa durante toda su existencia.

65. En lo que respecta a la recomendación 10, se llegó al consenso de que la relación privilegiada entre el abogado y su cliente constituía un importante obstáculo en todas las jurisdicciones de derecho consuetudinario. El experto de Australia describió cómo la Policía Federal Australiana había mitigado los problemas que planteaba el secreto profesional de los abogados mediante el establecimiento de un grupo de prácticas en materia de secreto profesional, integrado por abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El grupo prestaba asesoramiento en relación con las investigaciones en curso y servicios de defensa jurídica para los equipos que ejecutaban órdenes de registro. Los integrantes del grupo interactuaban directamente con los representantes legales u otras partes que se escudaban en el secreto profesional, con miras a resolver esos casos o reducirlos al mínimo.

D. Sesión 4. Las autoridades fiscales como posible fuente de información sobre los beneficiarios finales

Moderador: Young Lee (Estados Unidos)

66. Si bien en *Los maestros titiriteros* se reconocía que las autoridades fiscales podían facilitar información útil sobre los mecanismos societarios⁶, no se examinó en detalle esa posibilidad. Sin embargo, muchos consideraban que la información que obraba en poder de las autoridades fiscales podría ser de utilidad para determinar la identidad de los beneficiarios finales, aunque la aplicación de ese enfoque planteaba importantes desafíos. Además, los ministros de finanzas del G-20 habían solicitado al GAFI y al Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales que colaborasen estrechamente para mejorar la aplicación de las normas internacionales sobre la transparencia, incluida la disponibilidad de información sobre los beneficiarios finales y su intercambio internacional.

67. Un experto de la Universidad de Economía y Empresa de Viena dio inicio a la sesión con la descripción del Proyecto sobre Impuestos y Buena Gobernanza de la Universidad y la presentación de sus conclusiones. El experto observó que la mayoría de las jurisdicciones contaban con un marco legislativo que abordaba el intercambio de información entre organismos. Sin embargo, como se explicó en la segunda edición del informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la cooperación interinstitucional eficaz en la lucha contra delitos fiscales y otros delitos

⁶ Véase *Los maestros titiriteros*, pág. 108.

financieros, en la práctica ese marco jurídico rara vez se utilizaba o se aplicaba plenamente.

68. Algunos expertos hicieron observaciones sobre las restricciones del intercambio de información con las autoridades fiscales. Dado que la recopilación de información tributaria se centraba en delitos fiscales concretos, las autoridades de algunos países no podían suministrar esa información si el propósito era investigar otros comportamientos. Se señaló que la información tributaria no se recopilaba ni se estructuraba de manera favorable a las investigaciones sobre asuntos fiscales, sino más bien en una forma estrictamente adecuada a los fines tributarios. En los Estados Unidos, las autoridades fiscales solo podían intercambiar información con otros organismos si estos la utilizaban con el mismo objetivo con el que se había recabado, es decir, para detectar el fraude y la evasión de impuestos. En algunos casos la información fiscal se había utilizado indebidamente y por esa razón existían limitaciones legales estrictas sobre su utilización con fines no tributarios. En el marco de los acuerdos fiscales vigentes de los Estados Unidos con otras jurisdicciones, la información tributaria solo se podía transferir por lo general a efectos fiscales y esa limitación se observaba rigurosamente. Por otro lado, varios expertos mencionaron algunos requisitos de protección de datos que constituían obstáculos para el intercambio de datos en casos penales no relacionados con cuestiones de tributación. Se observó además que, incluso en los casos en que las autoridades fiscales podían compartir información con los investigadores, las autoridades fiscales y los investigadores del blanqueo de dinero se encontraban en distintas partes del gobierno y, por lo tanto, no contaban con un mecanismo que facilitara la continuidad de la cooperación.

69. Otros expertos se refirieron a los cauces establecidos en la legislación de sus países para permitir que las autoridades compartieran información tributaria a los efectos de la investigación de otros delitos. El experto de la Federación de Rusia explicó que, en su país, la información tributaria podía ser compartida a nivel nacional por las autoridades fiscales en casos en que hubiera indicios de actividad delictiva. La legislación preveía el mecanismo y la justificación para revelar información tributaria a nivel nacional. Además, independientemente de la legislación que existiera, los organismos concertaban acuerdos bilaterales en el plano nacional en los que se aclaraba el tipo de información que se podía compartir y los procedimientos aplicables. Se observó que, en Ghana, la legislación permitía que las autoridades fiscales compartieran información sin limitaciones y la policía podía solicitar fácilmente esa información, pero a condición de que se utilizara únicamente con el fin indicado en la solicitud.

70. El experto de la secretaría del GAFI hizo referencia a la cooperación del GAFI con la secretaría del Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales. Por último, los expertos enumeraron algunas publicaciones de la OCDE referentes al intercambio de información que podían resultar de utilidad para las autoridades, entre ellas: “Improving Cooperation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities” (Mejora de la cooperación entre las autoridades fiscales y las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de dinero) (en la que, según un experto, se indicaba que un método eficaz podría ser el de conceder acceso a las autoridades fiscales a los informes sobre transacciones sospechosas⁷), “Effective Inter-Agency Cooperation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes” (Cooperación interinstitucional eficaz en la lucha contra delitos fiscales y otros delitos financieros) y “Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors” (Manual de concienciación sobre el soborno y la corrupción para inspectores y auditores fiscales”).

⁷ De conformidad con la recomendación 29 de las Cuarenta Recomendaciones, las unidades de inteligencia financiera de los países deberían tener acceso a la gama más amplia posible de información, incluida la información administrativa, para poder recibir y analizar informes sobre transacciones sospechosas en posibles casos de blanqueo de dinero o financiación del terrorismo.

E. Sesión 5. ¿Qué faltaba en *Los maestros titiriteros*?

Moderador: Emile Van der Does de Willebois (Banco Mundial/Iniciativa StAR)

71. En la sesión 5, los expertos abordaron temas que no se habían tratado en *Los maestros titiriteros*, pero que se consideraban pertinentes a la transparencia en relación con el beneficiario final y, por lo tanto, se podrían incluir en ediciones futuras de la publicación.

72. El moderador explicó que había dos ámbitos importantes en los que no se había profundizado en *Los maestros titiriteros*, a saber, las entidades no constituidas en sociedad y la cooperación con las autoridades fiscales.

73. En lo que respecta a las entidades no constituidas en sociedad, algunos expertos propusieron mirar más allá de los mecanismos societarios y los fideicomisos. Tal vez ya había pasado el momento de los productos de seguros relacionados con cuentas bancarias, pero seguían siendo importantes. Además, debían examinarse los fondos de inversión, que carecían de estructura societaria, no eran entidades jurídicas y estaban exentos de algunas obligaciones. En ese mismo sentido, se sugirió que los fondos de capital privado, los fondos especulativos y la banca paralela se añadieran a la lista de entidades que merecían un mayor estudio. Las empresas inactivas y las empresas efímeras (o de fiabilidad dudosa, también conocidas como “golondrinas”) que se cerraban rápidamente después de su establecimiento para eludir obligaciones también planteaban problemas que tal vez merecerían un examen más a fondo.

74. Algunos expertos señalaron que las relaciones de representación o agencia también podían utilizarse para ocultar a los beneficiarios finales. De hecho, era posible que la reglamentación cada vez mayor de los profesionales hubiera propiciado que las relaciones de representación adoptaran un carácter más oficioso, con bienes en poder de amigos, familiares o testaferros. Esa situación era harto conocida en el caso de la delincuencia organizada. Mientras que en el pasado esas relaciones se regían por cartas complementarias, al parecer ese tipo de instrumento estaba desapareciendo y en su lugar se utilizaban acuerdos verbales que resultaban más difíciles de rastrear.

75. Un experto cuestionó la idea de limitar la complejidad de las estructuras societarias. Sin embargo, otro opinó que, si bien la complejidad representaba un factor de riesgo, no constituía automáticamente un indicio de ilegalidad, pues las empresas se utilizaban principalmente para limitar la responsabilidad.

76. Se destacó además que las autoridades fiscales poseían abundante información relacionada con los beneficiarios finales. El problema radicaba en obtener acceso a esos datos. En algunos aspectos, los asuntos tributarios avanzaban con mucha mayor rapidez que los asuntos relacionados con la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, en los que las autoridades tenían acceso automático a un gran volumen de información financiera. En particular, con el establecimiento del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras de la OCDE y los países del G-20, el intercambio automático de información estaba pasando a ser la norma mundial.

77. Los expertos señalaron que la información tributaria solía ser confidencial y las autoridades fiscales no solían estar autorizadas para compartirla con otros organismos. Esto ocurría sobre todo a raíz de algunos casos en que la información tributaria se había utilizado indebidamente con fines políticos, lo que había dado lugar al establecimiento de firmes salvaguardias contra el intercambio de esa información.

78. Algunos expertos mencionaron la presentación de informes tributarios por países y el proyecto de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Otros advirtieron de que el examen de la cuestión de la evasión de impuestos si no existían elementos de corrupción no era uno de los aspectos a tratar en la reunión del grupo de expertos internacional.

79. Los participantes convinieron en que el uso de la relación privilegiada entre el abogado y su cliente o el secreto profesional era un problema importante y merecía un estudio más detenido. Se propuso la celebración de un curso práctico especializado en el tema. El enfoque adoptado por Australia, consistente en la creación de un grupo de prácticas especial, se consideró una buena práctica que podría reproducirse en otras jurisdicciones.

80. Por lo que se refiere a los registros de beneficiarios finales, muchos expertos consideraban que, dados los notables avances en ese ámbito en comparación con años anteriores, ya iba siendo necesario actualizar las recomendaciones pertinentes y examinar las opciones de que disponían los países para establecer registros u otras soluciones. Algunos expertos hicieron recomendaciones sobre los requisitos mínimos en materia de contenido y sobre su interoperabilidad.

81. El moderador sugirió que se examinara la cuestión del costo y la dificultad para inscribir mecanismos societarios en algunas jurisdicciones. Si el costo era muy bajo, ello podría indicar que la diligencia debida que se ejercía en el proceso de inscripción registral era necesariamente limitada, pues dicho ejercicio representaba un importante factor de gastos.

82. Como posible solución del problema del secretismo y la falta de transparencia en lo que respecta al beneficiario final, se propuso el establecimiento de lo que se conocía como garantías o acuerdos de transparencia. A cambio del acceso a sus mercados, los Estados deberían exigir que las empresas que desearan explotar recursos naturales, o realizar cualquier tipo de actividad comercial, facilitaran al país anfitrión el acceso a toda la información pertinente.

83. También se destacó el papel de las unidades de inteligencia financiera en el intercambio de información, aunque se señaló que la información obtenida por esa vía a menudo solo se podía utilizar con fines de inteligencia.

84. Por otra parte, se observó que las leyes sobre la privacidad, la protección de los datos y las limitaciones sobre su conservación, como sucedía con el derecho al olvido, eran principios que podrían llegar a utilizarse para desestimar los llamamientos a una mayor transparencia en relación con el beneficiario final. En sentido más general, hasta el momento las cuestiones de derechos humanos habían estado prácticamente ausentes del debate. Por lo tanto, tal vez sería aconsejable abordar esos temas antes de que fueran instrumentalizados para impugnar las regulaciones relativas a la transparencia en lo que respecta al beneficiario final, por ejemplo, en los tribunales europeos.

85. Por último, se sugirió que el examen de *Los maestros titiriteros* no se centrara exclusivamente en mejorar la cooperación internacional y la capacidad de las autoridades estatales. De hecho, el pronunciado cambio cultural hacia una mayor transparencia en lo que respecta al beneficiario final desde la publicación de *Los maestros titiriteros* siete años atrás era resultado, en gran parte, de iniciativas de actores no estatales interesados en la lucha contra la corrupción. Las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, los consorcios de medios de difusión y de periodistas y las empresas privadas desempeñaban papeles clave para detectar, exponer y documentar casos de corrupción, como lo demostraba el hecho de que los documentos filtrados de la firma Mossack Fonseca hubieran sido publicados por un consorcio internacional de organizaciones de medios de difusión. Al revisar o actualizar las recomendaciones podrían tomarse en cuenta esas importantes novedades, tratando cuestiones relacionadas con el acceso a información sobre las entidades jurídicas por agentes no estatales y, con carácter más general, incluyendo recomendaciones sobre el papel del periodismo de investigación.

V. Conclusiones y perspectivas

86. La sesión de clausura se dedicó al examen de la labor futura. Los participantes señalaron que las sesiones precedentes habían demostrado que la reunión del grupo de expertos internacional podía añadir valor a las deliberaciones sobre la transparencia en lo que respecta al beneficiario final.

87. Respecto de la segunda reunión del grupo de expertos internacional, prevista para la primera mitad de 2018, varios expertos propusieron invitar también a representantes de las autoridades fiscales y las autoridades encargadas de la lucha contra el blanqueo de dinero y los órganos de supervisión prudencial. Otros opinaron que los auditores y profesionales del sector de proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos podrían contribuir a las deliberaciones de la reunión del grupo de expertos. También se destacó la importancia de la representación de la sociedad civil.

88. En cuanto al fondo, se acordó que la reunión del grupo de expertos se concentrara en el examen de las recomendaciones que figuraban en *Los maestros titiriteros* y, en general, que prestara atención a las novedades y los temas que no se habían abordado en el estudio.

89. Asimismo, se sugirió que se impartiera un curso práctico especializado en la relación privilegiada entre el abogado y su cliente o el secreto profesional.
