

# TEORIA/PRACTICA DE LA JURISDICCION

## La investigación de los casos de corrupción a través de las técnicas de «seguimiento de la pista de los papeles» [«following the paper trail»]\*

Giuliano TURONE

1. En esta exposición, no voy a tratar rasgos y técnicas de investigación de las que se han ocupado los intervinientes anteriores. Nada añadiré, por ejemplo, sobre lo que ya se ha escuchado acerca de entregas controladas de dinero. Pero ese será, en cierto modo, mi punto de partida, porque una entrega controlada de dinero, hace cuatro años, fue el arranque de las investigaciones sobre corrupción en Italia, conocidas como «manos limpias».

Como probablemente saben ustedes, las investigaciones y los procedimientos de la operación «manos limpias» sobre corrupción aún siguen desarrollándose en Italia y tuvieron un fuerte impacto en la vida del país. Durante los cuatro últimos años, la Jurisdicción de Milán investigó más de cuatro mil personas por corrupción de funcionarios, encaminada a conseguir contratos de obras y servicios públicos. Entre ellas, tanto en el lado activo como en el pasivo, se encuentran unos ochenta antiguos miembros del Parlamento, cuatro antiguos primeros ministros y algunos ministros, junto con empresarios de las mayores empresas nacionales y extranjeras, incluidas algunas públicas de primer orden. Hoy, dos mil personas han sido ya llevadas a juicio, y setecientas de ellas han sido condenadas; en algunos casos, por sentencia confirmada en apelación.

La mayoría de estos casos se referían a sobornos de funcionarios Italianos, pero también se descubrieron casos de cohecho de funcionarios o de políticos extranjeros por empresas italianas. Además se puso de manifiesto que el problema de la corrupción de funcionarios extranjeros resultaba inseparable de la corrupción de funcionarios nacionales, dado que el dinero transferido al extranjero regresaba frecuentemente, por supuesto a través de circuitos encubiertos y tortuosos, para financiar ilegalmente a los políticos e intermediarios nacionales de las transacciones comerciales internacionales.

Bien, el punto de partida de todo fue una entrega controlada de dinero relacionada con un caso muy

sencillo de cohecho de un funcionario —apenas algo más que una infracción de poca monta en comparación con el impresionante número de cohechos descubiertos más tarde— que ocurrió en febrero de 1992. El administrador de una empresa pública de servicios sociales, que gestionaba una residencia de descanso de la tercera edad, requirió una dádiva de siete millones de liras a un contratista de limpieza como contrapartida de la concesión de una contrata de limpieza diaria de la residencia. El contratista aparentó aceptar, pero informó a la policía. El Fiscal dispuso una entrega controlada de dinero y el funcionario fue detenido con las manos en la masa.

Después, partiendo del funcionario detenido y de la indagación de su posición económica, siguieron una serie de investigaciones entrelazadas. Se descubrió que su patrimonio era considerablemente desproporcionado en relación con su sueldo, actividades legales y declaraciones fiscales. Resultó que su desproporcionada riqueza era el resultado de otros sobornos procedentes de otros empresarios, que fueron identificados e interrogados. Y se comprobó que los empresarios habían pagado sobornos, a veces enormes, no sólo a ese funcionario, sino también a otros funcionarios.

En este sentido, las investigaciones y procedimientos de la operación «manos limpias» se extendieron cada vez más, en una escalada progresiva que iba de administradores de empresas a organizaciones de servicios públicos; de los funcionarios a hombres de negocios, y de los hombres de negocios y empresarios públicos a altos funcionarios y políticos. El objetivo de los cohechos era unas veces el enriquecimiento personal, otras, la financiación clandestina de partidos políticos, y, otras, ambas cosas a la vez. El caso exigió la dedicación de muchos fiscales y jueces de Milán, y la demanda de cooperación judicial en muchos países, debido al uso sofisticado de fondos de corrupción y empresas de cobertura por todo el mundo. Y las imputaciones iban desde el cohecho —activo y pasivo— de fun-

\* Contribución a la Conferencia Internacional sobre corrupción, organizada por el Consejo de Europa (Estrasburgo, 24-25 de abril de 1996).

cionarios, a falsedades contables y otros delitos societarios, y de la financiación ilegal de partidos políticos a la extorsión con apariencia de exacción legal de tasas oficiales.

Más aún, esas investigaciones y procedimientos han demostrado que la corrupción es capaz de constituir un sistema general, distorsionando así las reglas de la competencia leal y el funcionamiento de mercados y transacciones, y llegando a poner en peligro el orden institucional en los países afectados. Lo que hace más urgente la necesidad de investigaciones y acusaciones eficaces contra ella, en el marco de una creciente cooperación judicial internacional.

2. Bien, ¿qué decir de las técnicas y estrategias de investigación dirigidas a localizar fuentes de prueba en tales investigaciones, teniendo en cuenta su habitual, y absolutamente peculiar, dimensión transnacional?

Ante todo, debemos reconocer que desempeñan un importante papel los informadores y los colaboradores de la Justicia, al menos en los primeros comienzos de tales investigaciones. En cuanto fenómeno, la corrupción, como típico delito de guante blanco, tiene una «visibilidad» extremadamente baja en sí misma, y es susceptible de permanecer como una cuestión particular y secreta entre las dos personas intervinientes, mientras ninguna de ellas tenga interés en divulgarla. Aún más baja es la «visibilidad criminal» en sí misma del acto llevado a cabo por el funcionario en contrapartida de la propina: debido a la discrecionalidad que caracteriza la actividad de las Administraciones públicas, es muy difícil concluir, en abstracto, que, por ejemplo, construir un hospital en un lugar determinado, en vez de en otro, o desarrollar un programa, y no otro, vaya contra el interés público. Así, y especialmente cuando la corrupción se ha convertido en un sistema extendido y encubierto, el único punto posible de partida de la investigación será que una persona, involucrada en el sistema de corrupción, llegue a sustraerse a él y a proporcionar informaciones adecuadas a las autoridades investigadoras.

Eso es, exactamente, lo que sucedió en Italia, en 1992, con el contratista de limpieza del que he estado hablando, y que fue la primera persona que se atrevió a rechazar el sistema de corrupción. Pero después de él, otras muchas personas siguieron su ejemplo, a medida que la investigación iba descubriendo otras transacciones y transferencias de fondos de imposible justificación, así que un gran número de imputados aceptaron colaborar. En realidad, especialmente en los niveles más bajos de las empresas concretas implicadas en el sistema de corrupción, el código de silencio se rompe muy fácilmente, tan pronto las autoridades investigadoras dan muestras de actuar con enérgica firmeza, con eficacia y con profesionalidad.

Hasta ahora, no ha habido necesidad de una particular protección de testigos y de imputados cooperadores, excepción hecha de unos guardaespaldas para una pareja de testigos que habían sido amenazados por personas no identificadas. Ahora bien, la ley del silencio y la coacción pueden apoyar el sistema de corrupción tan pronto éste alcanza un nivel

tal que se entremezcla con círculos de crimen organizado. Esto fue una verdad patente, pero todavía no en los procedimientos de la operación «manos limpias» de Milán, sino en otras investigaciones que tienen que ver con corrupción en conexión con crímenes de la mafia. Por supuesto, en caso de necesidad real, se aplicarían los programas de protección de la legislación italiana, en interés de testigos y de colaboradores de la justicia.

3. Esto es suficiente, creo, al menos en cuanto se refiere a los testigos, informadores y colaboradores de la justicia. Pasemos, entonces, a otras y más sofisticadas técnicas de investigación, que son capaces de ir más allá partiendo de las informaciones básicas dadas por testigos e imputados colaboradores, y que están estrechamente relacionadas con la dimensión empresarial del sistema de corrupción.

Bien, el principal instrumento para combatir el sistema de corrupción consiste en una estrategia de indagaciones económicas encadenadas. En términos muy generales, esta estrategia investigadora es la misma que se aplica también a las indagaciones sobre crimen organizado y blanqueo de dinero. Pero habrá que poner de relieve algunas características peculiares, dada la muy particular relación que existe entre corrupción y blanqueo de dinero, y entre corrupción y fondos encubiertos.

Ilustraré, primeramente, los pasos básicos de esta estrategia de indagaciones económicas encadenadas.

Las investigaciones económicas tienen que ser específicas, concretas y entrelazadas unas con otras, y orientarse claramente a objetivos graduales progresivos, con el propósito último de asegurar la prueba de la posible conexión entre una porción de bienes y un delito precedente de corrupción. Por regla general, las investigaciones de bienes deberían concretarse inicialmente en la posición económica de una persona determinada y apoyarse en indicios que sugieran que esa persona puede estar en conexión con un sistema de corrupción. Por ejemplo, una persona que fue detenida en el acto de recibir un soborno y cuyo patrimonio personal es desproporcionado e inexplicable teniendo en cuenta sus actividades legales. Entonces, la investigación de bienes debería desarrollarse como una cadena, en la que cada concreta revelación es un eslabón apoyado por el precedente, y que presta apoyo a los eslabones siguientes que forman los sucesivos descubrimientos, y se entremezclaría con entrevistas adecuadas con cualquier sujeto que esté en condiciones de proporcionar informaciones útiles en cualquier fase de la investigación de bienes. Desde un punto de vista pragmático, el arranque de una investigación interrelacionada de bienes en el campo de la corrupción debería ser una fuente de riqueza (una cuenta corriente bancaria, una propiedad inmobiliaria, una empresa financiera, etc.) que lleva a *primera vista* a una persona que resulta «razonablemente sospechosa» de estar involucrada en un caso de actividades de corrupción.

Con respecto a tales «bienes punto de partida», la cadena de investigaciones económicas puede desenvolverse en dos direcciones: de arriba abajo, para fijar la fuente originaria del bien, y de abajo arriba,

ba, para identificar sus posibles transformaciones sucesivas. Y una cuidada combinación de los dos tipos de investigación económica puede permitir concretar, respecto de cada bien, sus orígenes más remotos y sus evoluciones más recientes. Por supuesto, queda la cuestión de seguir la pista y valorar las diversas formas de material documental, de acuerdo con las normas aplicables de procedimiento penal, para adquirir los datos básicos que pueden formar parte de la investigación de bienes.

Por ejemplo, imaginemos que la persona sospechosa, directa o indirectamente, se ha convertido súbita e inesperadamente propietario de un hotel. Bien, el hotel mismo va a ser el blanco de una cuidadosa serie de investigaciones económicas: el encadenamiento de indagaciones económicas *en sentido descendente* rastreará el origen del dinero que se invirtió en el hotel, mediante el análisis de las transferencias, contratos, licencias, ofertas de obras en el edificio, transacciones financieras y movimientos bancarios que hay detrás, así como mediante el interrogatorio de cualquier persona que tenga que ver con ello; las investigaciones económicas en cadena y *en sentido ascendente* seguirán la pista de posibles inversiones posteriores analizando los documentos referidos a la actividad del hotel. Por otro lado, habrá que llevar a cabo parecidas investigaciones en cadena acerca de cualquier movimiento monetario «extraño» que se desprenda de la contabilidad bancaria de la persona sospechosa.

Por supuesto, el objetivo final de tales indagaciones económicas en cadena no es únicamente conseguir la prueba de un delito de corrupción, sino también seguir las huellas e identificar los productos de la corrupción para su posterior decomiso. En Italia, el artículo 240 del Código Penal establece que los efectos de *cualquier* delito pueden ser decomisados de acuerdo con una orden judicial y en caso de condena, y el artículo 321 del Código de Procedimiento Penal dispone que cabe mandamiento judicial de embargo preventivo de cualquier bien susceptible de ulterior comiso.

Bien, puede autorizarse que esta estrategia de investigaciones económicas sistematizadas y entrelazadas se desarrolle más allá de las fronteras nacionales.

Para alcanzar este objetivo, los países de la Europa occidental —y también algunos otros países fuera de Europa— ya se dotaron de instrumentos legales que permitirán investigaciones internacionales sobre los efectos derivados de *cualquier* delito, y la ejecución de su embargo y comiso a escala internacional. Estoy hablando de la Convención internacional sobre blanqueo, busca, secuestro y comiso de los efectos procedentes de un delito, promovida por el Consejo de Europa y hecha en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990. El artículo 1, a) de esta Convención afirma que la palabra «efectos» significa «cualquier ventaja económica procedente de infracciones criminales». Así, en principio, y salvo la posibilidad de reservas, la convención no hace distinción entre infracciones penales y es también aplicable a los efectos procedentes de la corrupción.

Además, la filosofía de las investigaciones interrelacionadas de bienes es exactamente la misma en que está basada la convención de Estrasburgo,

dado que su propósito es precisamente hacer posibles tales investigaciones a escala internacional, y se requiere a los Estados firmantes para que presten asistencia a cualquier otro ante todo para investigar y rastrear los bienes procedentes del delito (incluyendo los procedimientos sobre corrupción) y hacer así posible su comiso, una vez más, a escala internacional.

4. Hablar de la Convención de Estrasburgo, y con relación a los procesos sobre corrupción me da la oportunidad de detenerme durante un momento para presentar, a estas alturas de mi ponencia, un primer conjunto de consideraciones sobre las relaciones existentes entre el blanqueo de dinero y la corrupción como infracción conexa, lo que está en sintonía con la Convención y con muchas legislaciones nacionales, incluyendo la italiana. Veremos más tarde que este tema se vuelve más complicado si se intenta construir la triple relación legal entre corrupción y blanqueo de dinero mediante el uso operativo de fondos encubiertos. Pero ahora limitaré mi análisis a la perspectiva tradicional, tomando en consideración las maniobras de blanqueo que podrían afectar a un soborno real que ha sido recibido por un funcionario, o lo que es igual, los efectos concretos de un delito de cohecho pasivo.

Un funcionario que ha aceptado un soborno tratará de disfrazar su origen y aun ocultar la existencia de su enriquecimiento, para que no resulte perceptible. Mayormente, llevará a cabo operaciones de blanqueo, por sí mismo o con la ayuda de familiares próximos, y se procurará la asistencia de terceros profesionales únicamente para posteriores operaciones que ya no son susceptibles de despertar sospechas. Por eso un extraño que aparezca implicado en tales maniobras de blanqueo (por ejemplo, un empleado de un banco) a menudo actúa de buena fe, y puede ser provechosamente interrogado igual que cualquier testigo extraño.

Por supuesto, esto no siempre es verdad. En un caso concreto, se practicaron en Italia y en Suiza una serie de indagaciones económicas en cadena con relación a un funcionario que había sido acusado de corrupción con base en algunos testimonios. El corruptor era una empresa social. La investigación tuvo éxito y dio estos resultados: los sobornos fueron transferidos por la empresa a la cuenta, en un banco suizo, perteneciente al funcionario; el dinero fue transferido poco a poco a otra cuenta suiza, perteneciente a un corredor de bolsa, al mismo tiempo que se abonaba en la cuenta bancaria italiana del funcionario el equivalente monetario por parte del corredor, que había arreglado una falsa documentación de transacciones bursátiles en las que se certificaba que el funcionario había jugado a la bolsa, y ganado, sistemáticamente. En este caso, la conducta del corredor es claramente susceptible de ser considerada como una acción de blanqueo con referencia a los efectos de un delito de corrupción.

Otro ejemplo: un funcionario aceptó un soborno de cuatro mil millones de liras en bonos del tesoro, y pidió a su administrador bancario que los transformase en dinero mediante mecanismos de maquillaje que mantuviesen la operación encubierta y sin posibilidades de ser advertida. El administrador banca-

rio transformó poco a poco los bonos, asentando las operaciones a nombre de clientes ignorantes de ello, titulares de cuentas de depósito en el mismo banco (y de forma que se impedía que se enterasen de la maniobra), conservando luego los fondos, de modo encubierto, a disposición del funcionario o devolviéndole el dinero en efectivo. Bien, este administrador bancario también podría ser acusado de un delito de blanqueo relacionado con otro de corrupción. Por supuesto, este mecanismo de blanqueo es difícil de descubrir mediante indagaciones económicas relacionadas *únicamente* con el funcionario, y realmente podría ser descubierto siguiendo la pista de los bonos del tesoro tras identificar a la persona que haya actuado como intermediario en el cohecho.

Entonces, en este momento de mi ponencia, puedo presumir, con base en la experiencia italiana, que una estrategia de indagaciones económicas en cadena está en condiciones de poner al descubierto las corrupciones y llevar al rastreo y comiso de los efectos de la corrupción (al margen de si han sido, o no, «blanqueados»), a veces incluso a escala internacional, a condición de que personas que colaboren proporcionen ciertas informaciones previas adecuadas. Sin embargo, y especialmente cuando tenemos que vérmolas con un extendido sistema de corrupción, pueden surgir obstáculos poco menos que insalvables que hagan extremadamente difícil el trabajo investigador.

Para superar tales obstáculos, hay que idear estrategias más sofisticadas, pero previamente tenemos que analizar un nuevo extremo, que es el papel desempeñado por los fondos encubiertos en el sistema de corrupción.

5. Un fondo de sobornos es un fondo permanente encubierto que permite que un empresario lleve a cabo una serie de operaciones encubiertas; de hecho, un fondo de soborno no suele constituirse únicamente para una transacción específica. Los fondos encubiertos son administrados y controlados directamente por el grupo director de la empresa, normalmente por el director financiero o el tesorero, y a veces implican una confusión parcial entre los bienes sociales y el patrimonio personal de los administradores. La existencia y la utilización operativa de los fondos encubiertos conduce a la presentación de contabilidad y presupuestos falsos, a falsear operaciones bancarias, a simular contratos y facturas. Como consecuencia, cuando un fondo de soborno financia un cohecho, la puesta en evidencia de corruptor y sobornado se hace extremadamente difícil a menos que sea posible seguir su pista mediante la incautación de libros de doble contabilidad o de la contribución de un colaborador de la Justicia que esté en una posición tal que pueda dar la información adecuada. Sin embargo, si esto llega a suceder, puede abrirse una nueva serie de útiles indagaciones económicas en cadena y acaso pueda conducir a las instancias investigadoras al corazón del sistema de corrupción.

Un fondo de soborno puede constituirse tanto en el país de origen de la empresa como en el extranjero.

Los mecanismos posibles de constitución de tales fondos a veces son los mismos, con independencia

de que se organicen en el país o en el extranjero: por ejemplo, falsificar operaciones comerciales y facturas, normalmente por medio de servicios ficticios de gestoría; o simular operaciones financieras que no se corresponden con la realidad, y «planeadas a la carta», que suponen la contabilización de pérdidas para la empresa; en este caso las autoridades investigadoras deberían comprobar si realmente aquellas pérdidas se corresponden con los resultados del mercado.

Veamos ahora, ante todo, algunos ejemplos concretos de cómo se establecieron en Italia fondos encubiertos por empresas italianas.

El primer ejemplo supone la complicidad de un administrador bancario y la connivencia de algunos clientes del propio banco, normalmente clientes morosos, en deuda con el banco y con dificultades de liquidez. A estos morosos se les garantizan aplazamientos en los pagos a costa de acepar la apertura, a su nombre, de libretas de ahorro, que serán manejadas por el banco para encubrir operaciones en interés de las empresas que precisan un fondo de sobornos. Y los fondos encubiertos de estas empresas serán transferidos a las cuentas de ahorro abiertas ficticiamente a nombre de aquellos clientes, para ser disimuladamente manejadas por el administrador bancario según las necesidades de la empresa. Una situación como ésta se ha descubierto mediante una cadena de investigaciones económicas en un caso de corrupción, gracias a la identificación y colaboración de uno de los clientes morosos cómplices del banco, dado que algunos sobornos a funcionarios parecían tener su origen en la libreta de ahorro *de aquél*. Pero un pleno descubrimiento de tal sistema exigiría la colaboración del mismo administrador del banco.

El segundo ejemplo se refiere a un mecanismo capaz de constituir un fondo de sobornos *en el mismo seno* de la propia empresa, sin la complicidad de personas ajenas, y entraña una confusión parcial entre los bienes empresariales y los de propiedad personal de los administradores. Una sociedad *simuló* poner en circulación títulos de obligación por importe de cinco mil millones de liras, y alguno de los altos directivos *simuló* suscribir personalmente todos los títulos. Bien, los intereses acumulados de estas obligaciones ficticias funcionaron como un fondo de sobornos al servicio de la empresa. Una situación como ésta fue puesta al descubierto mediante el descubrimiento y secuestro de la doble contabilidad de la empresa, evidenciando el pago de sobornos a funcionarios.

Añadiré que la constitución de fondos encubiertos es una conducta criminal de acuerdo con la legislación italiana, ya que siempre supone un delito de falsedad contable, por el que los administradores sociales pueden ser condenados a pena privativa de libertad de entre uno y cinco años, de acuerdo con el artículo 2621 del Código Civil. Además, un fondo de sobornos constituido con la complicidad de administradores y empleados del banco, como en el primer ejemplo, también supondrán una infracción de la ley contra el blanqueo —la ley número 197 de 1991, vigente en Italia en virtud de la directiva 308/91 de la Comunidad Europea— debida a la vio-

lación de las exigencias de correcta contabilización de transacciones.

6. Algunos otros mecanismos, más sofisticados, pueden ser particularmente convenientes para la constitución de fondos encubiertos en el extranjero. Más precisamente, estos mecanismos internacionales (por ejemplo, simulación internacional de operaciones financieras, como intercambios internacionales) son sólo desarrollos de los antedichos mecanismos, de modo que los acomodan a los sistemas descentralizados [*off-shore*].

Las empresas multinacionales suelen recurrir a sistemas descentralizados, entre los que cabe distinguir los «paraísos empresariales», concebidos para permitir la actividad financiera sin ninguna obligación de registro contable, los «paraísos bancarios», en los que las reglas del secreto bancario son muy estrictas y casi insuperables, y los «paraísos fiscales», capaces de garantizar muy considerables beneficios en el ámbito tributario. Bien, gracias a los sistemas descentralizados, una empresa multinacional puede establecer una sucursal o una sociedad controlada en un paraíso empresarial; por otro lado, los beneficios pueden asignarse a un paraíso bancario, que se espera también un paraíso fiscal.

En este contexto internacional, los mecanismos ya dichos de organización de fondos encubiertos se hacen cada vez más eficaces, y su uso operativo en conexión con el pago de sobornos hace cada vez más difícil poner de manifiesto el sistema de corrupción.

En el proceso de establecimiento de un fondo de sobornos, son frecuentemente utilizados fiduciarios o consultores, pero también son frecuentes los sistemas descentralizados constituidos y administrados por el propio sistema bancario. Una compañía italiana puede preguntar a un banco internacional por la disponibilidad de tapaderas en las que llevar a cabo ciertas operaciones. Todos los bancos internacionales poseen, en su propio interés, un sistema único de «reversión» ya disponible. Así, la empresa coligada va a ser utilizada como tapadera cuando no se necesita montar una *ad hoc* para operaciones determinadas: el banco se limita a poner a disposición su propio sistema de «reversión». Por ejemplo, un banco suizo tenía un sistema de «reversión» organizado a través de un banco en Hong-Kong. Los recursos financieros ingresaban en el circuito en Hong-Kong, pero en realidad se suponía que habían ingresado en Suiza. El dinero procedente de Hong-Kong iba pasando por una cadena de cuentas bancarias y empresas descentralizadas, y transferido a su destino final, a saber, cuentas en Bahamas y Liechtenstein. Todo esto se descubrió siguiendo la pista de papel dejada por un considerable soborno pagado a un funcionario, y luego «blanqueado» a través del antedicho banco suizo.

En este contexto, un fondo de soborno capaz de alimentar encubiertamente un sistema de corrupción puede establecerse mediante una operación conocida como «espalda con espalda» [*back to back*]. Un italiano, por ejemplo, transfiere recursos financieros a un *holding* suizo. Los fondos son transferidos a un paraíso fiscal, como Curaçao, supuestamente en busca de beneficios tributarios; se colo-

can en un depósito bancario, y así en esta fase las cuentas de la empresa revelan una operación aparentemente activa. En realidad, el fondo se utiliza como garantía, como resultado del cual el banco de Curaçao financia a una empresa descentralizada en Panamá, a través de la cual los recursos regresan a Suiza, donde son utilizados por el *holding* italiano para encubrir operaciones, incluidos sobornos a funcionarios. Cuando se agotan aquellos recursos, el banco de Curaçao recupera sus fondos, confiscando el depósito activo original, y se convierte en una partida de pérdida para la empresa.

7. ¿Cómo pueden remontar nuestras estrategias de investigación tales tapaderas y obstáculos basados en fondos encubiertos y empresas descentralizadas, y capaces de proteger tan impresionantemente un sofisticado sistema de corrupción?

Digamos en seguida que los instrumentos legales con los que hoy en día contamos —a nivel nacional e internacional— son claramente insuficientes para desarrollar una estrategia realmente eficaz. Voy a decir también algo sobre esto, al concluir mi ponencia, pero este tema, la necesidad de un mejor apoyo legal internacional, la necesidad de nuevos convenios, la necesidad de reformas en Derecho Penal sustantivo, tienen que ver con otros ponentes de mañana.

Por otro lado, sin salir del ámbito de las estrategias de investigación posibles dados los actuales instrumentos legales, puedo intentar hacer algunas sugerencias.

Ante todo, creo que es importante tener en cuenta que, para conseguir buenos resultados en el área de la asistencia judicial internacional en casos de corrupción, es preciso un *adecuado* intercambio de información entre las autoridades investigadoras —tanto del país requirente como del requerido— que se mueven en casos de corrupción. Por ejemplo, el requirente puede presumir que una cierta cantidad de dinero que constituye el efecto de un delito de corrupción, ha alcanzado a una sociedad fiduciaria, y llegado a una cuenta bancaria de esa compañía en el país requerido. Bien, las autoridades del país requirente informarán detalladamente a su correspondiente sobre los resultados de una investigación precedente en cadena, a fin de proporcionar indicios racionales sobre el origen *ilegal* del dinero, o, al menos, para probar que lo que se presenta como una transferencia monetaria es seguramente algo más que una simple exportación de divisas y está de algún modo estrechamente relacionado con un sistema de corrupción, de modo que el seguimiento de la suma de dinero pueda ser posible a través de cuentas-puente o subsidiarias, sociedades de fachada, etcétera. De modo parecido, el país requirente podría presumir que las transferencias monetarias al requerido mediante una actividad de importación y exportación se relacionan con transacciones y facturas ficticias dirigidas a ocultar los efectos de la corrupción: las autoridades investigadoras del país requirente proporcionarán, ahora, a su contraparte información concreta sobre la falsedad de las transacciones, actividades delictivas descubiertas en el país requirente, etcétera.

Dicho esto, señalaré algunos mecanismos concre-

tos que se han puesto en práctica, con éxito, en Italia, dentro de los procedimientos de la operación «manos limpias», para introducirse parcialmente en el mundo de los bancos y empresas descentralizadas.

El primer mecanismo es el acceso a documentos de un banco italiano para examinar las cuentas corrientes que tienen que ver con las relaciones entre el banco y sus sucursales extranjeras, o incluso entre el banco italiano y bancos extranjeros. Por ejemplo, un *holding* italiano que empezó a operar en un sistema de corrupción solía servirse de la sucursal, en Londres, de un banco italiano, para sus transacciones con empresas descentralizadas. Bueno, la lista completa de esas transacciones pudo ser examinada por el fiscal en la sede del banco italiano, dado que allí estaba registrada la documentación de la cuenta corriente relacionada con la sucursal de Londres, en la que también se identificaban totalmente las partes interesadas (nombres, personas y empresas descentralizadas).

Incluso algunas informaciones útiles también pueden conseguirse mediante el análisis de la cuenta corriente entre un banco italiano y un banco extranjero ajeno (pongamos un banco suizo), ya que la documentación relevante, puesta a disposición por el banco italiano, dejó al descubierto el nombre de una empresa descentralizada de Panamá y demostró la estrecha relación de esta empresa no sólo con el banco suizo, sino también con una compañía italiana que pertenecía a un sujeto implicado en un sistema de corrupción.

El segundo mecanismo permite a veces identificar plenamente, a través de un experto, una empresa descentralizada (sede, objeto social y órganos directivos) cuando sólo se conoce el nombre. Resultó que una empresa descentralizada, de la que sólo se conocía el nombre, había sido utilizada para la gestión de un considerable soborno. Bien, un perito pudo identificar plenamente a la compañía tras una investigación que tomó en consideración todas las empresas que habían tenido acceso a la base de datos de la Cámara Italiana de Comercio.

El tercer mecanismo deriva de otro legal muy peculiar, introducido por la ley italiana contra el blanqueo (artículo 5, párrafo 10 de la ley número 197 de 1991), y permite hacerse con información general sobre todas las transferencias electrónicas de fondos que tuvieron lugar en un determinado tiempo entre un banco italiano y un concreto banco extranjero.

Según esta Ley, todos los bancos italianos tienen que armonizar sus propias bases informáticas de datos a las exigencias de la legislación contra el blanqueo. Además, se exige que los bancos proporcionen manualmente información «acumulada» sobre el conjunto de los flujos de fondos a una instancia central responsable de elaborar informáticamente esa información en estadísticas manejables: especial mención se presta a los datos acumulados referidos a transferencias electrónicas de fondos, por lo que se debe registrar también las ciudades (de dentro y de fuera del país) y los nombres de las personas implicadas. Bien, desde la perspectiva de una investigación penal en un caso de corrupción, las autoridades instructoras podrían haber descubierto que

un banco concreto, situado en un «paraíso fiscal» (pongamos la sucursal de Freeport, en las Bahamas, de un banco extranjero principal) se repite a menudo en los resultados de la investigación; en tal caso, los instructores pueden hacerse, mediante la central, con la lista completa de transferencias electrónicas registradas por un banco italiano cualquiera con aquel específico banco extranjero en un período determinado de tiempo, a fin de concretar todas las diferentes transferencias electrónicas de fondos que merecen ser examinadas más adelante en el curso de la investigación.

8. Concluyo mi ponencia, haciendo notar que las estrategias y técnicas investigadoras no adelantarán mucho si no se introducen instrumentos legales nuevos y eficaces, lo mismo a nivel nacional que al internacional. A continuación voy a desarrollar brevemente los siguientes puntos:

- A) El castigo del cohecho de funcionarios extranjeros es inexcusable para preservar la confianza de las personas de otros países en sus gobiernos y en la integridad de las relaciones internacionales. Además, el problema de la corrupción por cuanto se refiere a funcionarios extranjeros es inseparable, a menudo, del que afecta a la corrupción de los nacionales, dado que el dinero transferido más allá de las propias fronteras suele volver a ellas, desde luego a través de circuitos encubiertos y tortuosos, para financiar ilegalmente a políticos e intermediarios nacionales en transacciones comerciales internacionales. A propósito de las modalidades de criminalización, la introducción de especiales reglas de tipificación del cohecho de funcionarios extranjeros en la legislación interna es la vía seguida por los Estados Unidos en la Ley de Actividades Corruptas en el Extranjero. Otra vía podría ser la introducción, a nivel internacional, y, en consecuencia, también en el foro interno, de un principio que equipare a los funcionarios nacionales y a los extranjeros. Tal principio se aplicaría asimismo a la persecución del blanqueo de los efectos de la corrupción consumada en el extranjero.
- B) Debería tipificarse la constitución de fondos encubiertos. Es importante investigar las normas civiles, administrativas y penales que se refieren a ellos, y los mecanismos para constituirlos. La corrupción practicada dentro o fuera de las fronteras, pero a través de tortuosos circuitos internacionales, es extremadamente difícil de localizar, y puede ser eficazmente afrontada sólo mediante la criminalización del establecimiento y la utilización de esos fondos. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que, al investigarlos, se deniega la entera ayuda legal internacional so pretexto de que no son sino infracciones de las leyes fiscales. Así que es necesario que las organizaciones estatales e internacionales lleven a cabo un cuidadoso estudio jurídico, que tenga en cuenta su *capacidad encubridora* de la corrupción y de otros delitos: en cierto senti-

do, un fondo de soborno puede ser contemplado ya como un blanqueo «anticipado» de dinero.

- C) Algunos países atraen a los financieros extranjeros permitiéndoles el uso encubierto de fondos. Los llamados «paraísos empresariales» están pensados con el propósito de permitir la actividad financiera sin deber de reflejo contable. Sería prioritario establecer normas que permitiesen controlar la acción de la empresa en el extranjero. Por ejemplo, sería útil requerir a las empresas que actúan a través de circuitos financieros internacionales a fin de que pusiesen de manifiesto la contabilidad de cualquier compañía en el extranjero de la que fuesen titulares o tuviesen el control.
- D) Aun cuando se concede la asistencia legal internacional, los retrasos pueden ser considerables. La introducción, a nivel internacional,

de un tope temporal que todos los países deberían respetar al contestar a los requerimientos extranjeros sería en extremo importante. Cada país podría mantener sus propios procedimientos para proteger los derechos mediante la apelación, pero ese límite máximo cronológico aceleraría eficazmente el proceso de cooperación.

Estas, y otras, medidas nacionales e internacionales, como la cuidadosa solución de los problemas existentes de doble criminalización, robustecerían en verdad las investigaciones en curso y las estrategias de persecución de los principales sistemas de corrupción. Lo mismo el Consejo de Europa que la Unión Europea se están moviendo ya en esta dirección, con sus borradores de convenio sobre la corrupción. Pero todo esto será materia de la jornada de trabajo de mañana.

(Trad. del inglés: Jesús Fernández Entralgo.)

# NO HAY DERECHO.

A que la dignidad del hombre y sus ideales de paz, libertad y justicia social sean avasallados en ningún lugar del mundo.

Si crees en los Derechos Humanos, lucha por ellos.

Nombre: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_

C. Postal: \_\_\_\_\_

Solicita información a la  
**Asociación Pro Derechos Humanos de España**  
José Ortega y Gasset, 77, 2º - 28006 Madrid.

