ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

TRIGÉSIMO CUARTO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
17-20 noviembre, 2003
Montreal, Canadá

OEA/Ser.L/XIV.2.34
CICAD/doc1280/03
17 Noviembre 2003
Original: Español

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROYECTO “EL COMBATE AL LAVADO DE DINERO DESDE EL SISTEMA JUDICIAL
(ATN/SF-7485-RG)

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROYECTO "EL COMBATE AL LAVADO DE DINERO DESDE EL SISTEMA JUDICIAL

(ATN/SF-7485-RG)

Fernando Escribano Mora
6 de noviembre de 2003.

Conclusiones

I. Sobre la ejecución del proyecto de capacitación:

1. Los cursos han sido impartidos en los siete países beneficiarios en las fechas previstas, sin modificaciones de calendario, con cumplimiento generalizado de las condiciones establecidas y respetando el diseño curricular docente aprobado y por docentes internacionales y nacionales elegidos conforme a los criterios aprobados, es decir por docentes con la calificación profesional, especialidad y experiencia requeridos en los términos de referencia para su contratación.
2. Todos los cursos han sido celebrados en locales idóneos, sin que se hayan detectado problemas de logística apreciables, salvo en el inicio en el caso de Perú, aunque fueron solucionados.
3. La asistencia a los cursos fue efectiva y participativa, salvo en el caso de Perú en el que los jueces seleccionados no contaron con sustitutos en su puesto de trabajo, con lo que debieron simultanear sus funciones habituales con el curso de formación.
4. Han sido beneficiarios del proyecto 209 personas. De ellos 105 eran jueces, destinados en el orden jurisdiccional penal, 98 eran Fiscales y el resto(6 personas) eran funcionarios de las instituciones nacionales, secretarios judiciales, un defensor judicial y un docente de una Academia Judicial.
5. Salvo en Perú, donde se seleccionó un número inferior a 25 personas y no fue seleccionado ningún participante destinado fuera de Lima, en el resto de los países se seleccionó al menos a cinco personas que no estaban destinadas en la jurisdicción de la capital de la Nación.
6. Aunque no es posible determinar de modo rotundo, al menos con los datos obtenidos, si la selección de participantes fue la más idónea posible, esto es si la totalidad de los 209 seleccionados eran los destinatarios más ajustados a los requerimientos efectuados por CICAD por la relación de su puesto de trabajo con las investigaciones de lavado de dinero, en la mayor parte de los casos se cumplió dicho objetivo pues los seleccionados han sido jueces destinados en el área penal con competencia en la investigación o enjuiciamiento de delitos de narcotráfico. En cuanto a los Fiscales, los seleccionados tenían normalmente relación con la investigación de delitos de narcotráfico o corrupción.
7. No obstante, se ha observado que en algunos casos han sido elegidos en buena parte fiscales poco experimentados (Perú), jueces con exclusiva competencia en la fase intermedia del proceso (Ecuador) y que, por lo general, se han seleccionado pocos jueces con competencia en materia de enjuiciamiento (jueces de sentencia, magistrados de Corte, Ministros de Corte o Vocales de Tribunales Penales, según el país de que se trate)

II. Sobre la mejora en el entrenamiento de los jueces y fiscales beneficiarios para manejar casos relacionados con el lavado de dinero

1. Aunque no existe posibilidad de realizar un análisis por la aplicación de los conocimientos en el desempeño del trabajo diario de los beneficiarios del proyecto, estimamos que los Cursos de formación impartido han producido una generalizada y notable mejora en sus conocimientos sobre el delito de lavado de dinero, las directrices internacionales en la materia, las técnicas para su investigación y persecución y los mecanismos de cooperación judicial internacional.
2. Esta notable mejora es percibida por los docentes internacionales, por los docentes nacionales y por los participantes. Un 92% de los participantes entrevistados ha manifestado que sus conocimientos sobre la materia aumentaron notablemente en todos los parámetros antes enunciados que constituían el diseño curricular del curso.

III. Sobre la permanencia de los beneficiarios en la Administración de Justicia un año después de finalizada la actividad: Salvo dos casos acreditados, el resto de las personas que participaron en esta actividad permanecían en la Administración de Justicia un año después de haber finalizado la actividad de formación, incluso en el mismo puesto de trabajo con alguna excepción mínima lo que permite que esta actividad no se pierda en un universo generalizado beneficiarios.

IV. Sobre la percepción de los participantes: Los participantes han valorado este curso de un modo muy positivo. De hecho es difícilmente superable la percepción sobre organización, calidad de los materiales y de las exposiciones, y conocimientos adquiridos. En concreto:

1. La percepción sobre logística de los cursos, contexto físico y apoyo es muy buena. Salvo en el caso de Perú, en todos los demás cursos los asistentes han valorado estos aspectos como muy buenos. Incluso en el caso de Perú se afirma que solucionados los problemas iniciales, el curso se celebró en condiciones buenas.
2. Todos los participantes admiten que recibieron los materiales docentes previstos (ponencias escritas de los docentes, casos prácticos y extractos de legislación, nacional e internacional, y jurisprudencia), salvo el CD rom inicialmente previsto que ha sido entregado en forma muy desigual. Sin embargo, salvo excepciones (Chile y Uruguay) el material no se entregó con la antelación suficiente para que los asistentes pudieran leerlo antes de iniciar el curso y en Perú se fue entregando mientras el curso se celebraba a medida que se realizaban las copias.
3. También que se emplearon los apoyos audiovisuales previstos (presentación en power point y proyección de video)

4. Hubo pausas y descansos suficientes en los cursos. Se sirvieron generalizadamente cafés y en algunos casos (Chile y Bolivia) almuerzos a cargo de la organización.
5. Es generalizada la percepción positiva sobre el diseño curricular de los cursos, pero también se opina generalizadamente que debió insistirse más en los aspectos prácticos y en jurisprudencia propia de cada país. En algunos casos, como en Argentina, los asistentes se mostraron escépticos sobre la aplicación de lo aprendido a su país.
6. La forma de las exposiciones es calificada de modo muy positivo.
7. Los materiales didácticos son unánimemente considerados como muy buenos o, incluso, como excelentes. Estos módulos escritos que les han sido entregados son considerados de modo generalizado como la mejor guía para seguir los asuntos de lavado de dinero y son efectivamente empleados como tales en las emprendidas a partir de la finalización del curso.
8. La calidad de los casos prácticos expuestos es considerada por lo general como buena. Pero existe una acusada división de opiniones sobre la aplicabilidad de las lecciones aprendidas de ellos a la realidad de alguno de los países.
9. Las intervenciones de los docentes internacionales han sido calificadas muy mayoritariamente como muy buenas. Hay bastantes menciones a que tales intervenciones fueron excelentes. Se les percibió como verdaderos especialistas en la materia.
10. Los docentes nacionales fueron calificados mayoritariamente como buenos. Existe más división de opiniones en este apartado, pero generalizadamente las intervenciones de los docentes que tenían a su cargo la parte jurídica han sido calificadas como buenas o muy buenas.

V. Sobre la percepción de los docentes:

1. La percepción sobre apoyo recibido, contexto físico, logística y organización es muy positiva, salvo el curso en Perú y los problemas de inicio en la selección en Venezuela. En los casos de Chile, en primer lugar, y Uruguay, en segundo lugar, estos aspectos son considerados como excelentes.
2. La coordinación entre el coordinador general del proyecto, los docentes nacionales y los internacionales es considerada muy buena, salvo también en el caso de Perú.
3. La opinión acerca de la selección de participantes es buena, con la excepción de Perú por los motivos ya apuntados, y con ligeros matices en otros países por entender que debieron ser seleccionados fiscales con mayor experiencia y jueces con competencia en el enjuiciamiento.
4. La participación de los alumnos se considera desigual pero generalmente buena. Sin embargo, los docentes internacionales han considerado que en Argentina el debate fue visiblemente negativo.

VI. Sobre el impacto de la actividad de formación llevada a cabo:

1. Puede afirmarse, aun sin datos de aplicación práctica extrapolables, que los participantes han asumido generalizadamente las directrices internacionales fundamentales en la materia. Hay algunas excepciones, como puede ser el caso de Argentina en donde, no obstante, se aprecia claramente una evolución positiva. Otras excepciones no provienen de la falta de asunción de las directrices, sino del escepticismo sobre la aplicación de alguna institución jurídica, como puede ser la prueba indiciaria.
2. Es pronto aún para medir el impacto de los conocimientos adquiridos en el trabajo diario de los participantes pero en Ecuador, en Chile, en Bolivia, en Perú y en Uruguay hay participantes que han reconocido haber aplicado los conocimientos adquiridos en alguna investigación, acusación o enjuiciamiento.
3. No obstante, puede considerarse que en este momento, son todavía escasos los asuntos ingresados en el sistema judicial y, por lo tanto, es pronto para afirmar que los capacitados son capaces de manejar sin problemas un caso de lavado de dinero.

VI. Sobre la réplica de los cursos:

1. En este momento el curso se ha replicado en Uruguay, Ecuador y Perú, por este orden, afectando a 172 personas (143 jueces y 29 Fiscales). Está pendiente de replicarse antes de finalizar el año en Chile. No hay datos para determinar si los tres países restantes replicarán el curso durante el año 2003.
2. Pero en ningún país se ha cumplido el compromiso de replicar el curso dos veces al año.
3. Han intervenido como docentes en las réplicas 21 jueces o fiscales que intervinieron como alumnos en los cursos objeto de esta evaluación y 4 de los docentes.
4. No se han acreditado réplicas a otros sectores de la Administración de Justicia.
5. Con excepción de Uruguay a través de su Centro de Capacitación en Prevención de Lavado, Ecuador, a través de la Unidad de Capacitación del Ministerio Fiscal y Chile, a través de algunas iniciativas de Conace, no han existido otras actividades de formación sobre del delito de lavado en este período que se hayan podido determinar en esta evaluación.

VII. Una reflexión final: Es evidente que la persecución del delito de lavado de dinero no solamente requiere fiscales entrenados para investigar y jueces entrenados para juzgar. Requiere que el conjunto del sistema funcione. Y un elemento fundamental del sistema es la existencia de mecanismos para el conocimiento y la investigación de las operaciones sospechosas. La falta de un diseño legal claro (en algunos países en los que existe un apego notorio a la literalidad de la Ley) o de un adecuado funcionamiento de las Unidades de Análisis (Información) Financiero, tanto porque no estén creadas,

porque creadas no hayan comenzado a funcionar o no funcionen adecuadamente, o porque realmente no suministren información selectiva, limitándose a remitir todas las informaciones de las que "reglamentariamente" haya obligación de informar, limitan o pueden limitar considerablemente el universo de casos de lavado investigados. Ciertamente, buena parte de los casos de lavado de dinero tienen relación con el narcotráfico. En este sentido, la capacitación impartida cumple el papel fundamental de "identificar" el problema dentro del delito. Pero también se ha demostrado en las entrevistas para la evaluación una cierta sensación generalizada de que sin informaciones mercantiles sólidas a cargo de las entidades encargadas los conocimientos adquiridos pueden ser escasamente aplicados.

Ciertamente, no será una sola acción aislada la que provoque un cambio en el comportamiento de todo el sistema, sino la acción conjunta de todos los factores. Ni los esfuerzos en materia de formación se producen a corto plazo, ni -en expresión de uno de los docentes- producen "milagros". Van calando poco a poco en la organización, siempre y cuando se apliquen los conocimientos adquiridos de modo que sea la experiencia la que "demuestre" no sólo que lo que se hace es más ajustado a Derecho, sino que además es posible, para lo cual el estudio y análisis de las resoluciones judiciales de la propia organización (la jurisprudencia del país) es fundamental. No resulta extraño que la mayor parte de los participantes hayan pedido que en el futuro nos centremos más en la jurisprudencia y la experiencia práctica de aplicación.

El esfuerzo que se ha hecho podemos afirmar que ha permitido de modo generalizado a quienes han intervenido como alumnos, a quienes ya se han beneficiado de las réplicas y a los que accedan a la capacitación en el futuro, comprender el conflicto que subyace con el delito de lavado de activos y les ha dotado de herramientas para identificarlo en el proceso y combatirlo como cualquier otro delito.

No es nuestra misión evaluar porqué no ingresan más casos. Quienes fueron elegidos como docentes coinciden en que los mecanismos de información selectiva de operaciones sospechosas y la actitud en la investigación de los delitos de narcotráfico y otros delitos graves, habitualmente relacionados con el blanqueo o lavado de bienes, son los dos pilares en los que asentar el funcionamiento del sistema de investigación y enjuiciamiento de esta lacra.

Recomendaciones

A la vista de las anteriores conclusiones, se sugieren, por lo que se refiere al objetivo del proyecto (entrenar a los jueces y fiscales) las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario continuar los esfuerzos de formación

Esta continuidad estaría justificada en la medida en que forma parte de la política del Banco la lucha contra el lavado de capitales, dados los perjuicios que produce en el sector. Se trata de un proyecto compatible con el marco de políticas del BID, de OEA y de los países implicados (lucha contra el lavado de dinero) y no han cambiado las condiciones que motivaron la aprobación del proyecto. Existe y continúa existiendo una necesidad de formación muy apreciada por los interlocutores, tanto los interlocutores docentes (internacionales y nacionales), como las instituciones y los propios alumnos creen que es preciso continuar la formación.

Es cierto que los esfuerzos en materia de formación nunca dan resultado inmediato, ni expandible a simple vista. Pero las alternativas para alcanzar una mejor sensibilización de los participantes y de los no participantes, son pocas, y más ante la escasez de casos de lavado que se persiguen en los países de la zona. Los supuestos del proyecto, tal como resultan de su marco lógico siguen siendo válidos.

2. Es necesario coordinar estas actividades con las estructuras de formación establecidas

Es imprescindible coordinar la formación con las Escuelas, Academias o Unidades de Formación para Jueces o Fiscales, o las Escuelas específicas de capacitación en la materia (por ejemplo la uruguaya), si se quiere asegurar tanto la existencia de réplicas efectivas, como la incorporación del estudio del delito de lavado de activos a la formación de los jueces y fiscales.

La experiencia aprendida demuestra, a nuestro juicio, que las actividades de formación continuada son más eficientes cuando se hacen por las Escuelas, Academias o Unidades estables en cada país. Las razones son variadas:

- Se involucra al Poder Judicial, lo que facilita que los criterios de selección sean los adecuados, y que la asistencia sea efectiva al contar los jueces seleccionados no sólo con los permisos correspondientes, sino con la sustitución que deje cubierto su puesto de trabajo.
- Es importante que el lavado de dinero acceda al circuito ordinario de las actividades de formación, no solamente continuada, sino de formación de ingreso.

Una de las lecciones aprendidas en la realización de este proyecto es que las réplicas que han sido realizadas han contado con el liderazgo de Unidades de Formación estables. En Ecuador ha sido la Unidad de Capacitación del Ministerio Fiscal, en coordinación con la Unidad correspondiente del Consejo Nacional de la Judicatura. En Perú las dificultades de todo tipo del primer curso se han salvado para la réplica al involucrarse la Academia de la Magistratura. En Uruguay ha sido la Escuela específica de la Junta Nacional de Drogas la que ha garantizado la réplica. Y en Chile Conace ha coordinado la réplica con la Unidad del Ministerio Fiscal.

3. Es necesario insistir en las réplicas y en su metodología

Puesto que, salvo en el caso de Perú, la réplica alcanza a una treintena de asistentes por curso, y no se ha hecho más que en tres países y sólo en una ocasión, es necesario insistir a las Autoridades nacionales en el cumplimiento de su compromiso de replicar el seminario. Puede que la exigencia de que las réplicas tengan lugar al menos dos veces por año sea imposible de garantizar. Bastaría con lograr que todos los años tuviera lugar una actividad de capacitación sobre el tema en cada país.

4. Es aconsejable multiplicar los efectos de la formación a través de otros mecanismos alternativos unidos a los anteriores:

4.1. Mediante la expansión de los módulos teóricos.

Este proyecto ha sido el único o uno de los dos, como mucho, de formación en la materia que ha existido en la región en los últimos dos años. La mayor parte de los entrevistados ha manifestado que ni ha participado en otro proyecto ni tiene noticia de que exista. Los materiales teóricos empleados son considerados como excelentes, pero han llegado a unos pocos, lo que les ha convertido en un bien escaso y, por lo tanto, deseado. Aprovechando este resultado, sería aconsejable expandir el material didáctico elaborado para lograr una mayor efectividad del esfuerzo realizado para diseñarlo, confeccionarlo y editarlo. Sería además altamente eficiente si se reprodujera mediante CD rom

4.2. Mediante sistemas de formación a distancia.

La implantación de métodos de formación a distancia (videoconferencias, campus virtuales y páginas web) ya esbozados en el propio proyecto permitiría expandir notablemente los efectos de la formación ya realizada. Estos sistemas permitirían, por un lado, tener a disposición constante de los interesados un instrumento con el que estar permanentemente informados y, por otro, disponer de un mecanismo de sensibilización importante.

5. Formación por legislación nueva

El proceso legislativo en la región no se ha terminado. Chile es el último país que ha incorporado una nueva legislación. Es propio de las Academias Judiciales abordar procesos de formación específicos que se dirigen a la totalidad de los operadores jurídicos del sistema. En los casos en los que cualquiera de los países destinatarios aborde una nueva legislación en materia de lavado, resultaría imprescindible actuar de modo coordinado con las Escuelas proporcionándoles apoyo, al menos técnico.

6. Creación de núcleos de capacitadores:

Otra de las lecciones aprendidas en la ejecución de este proyecto ha sido que es posible encontrar capacitadores mediante unos buenos programas de formación. Son profesionales en el sector que ya se han acreditado como capaces de tomar el testigo en materia de capacitación sobre lavado de dinero, además de los que ya fungieron como docentes nacionales. Pero no debe dejarse de insistir en la mejora de formación de los capacitadores. Algunos de ellos serán los verdaderos especialistas en un futuro no muy lejano. Ha de cuidarse de dar valor añadido a su formación mediante una constante actualización de sus conocimientos, y mediante la puesta a su disposición de los datos precisos para mantenerse actualizados.

7. En relación con nuestra reflexión sobre los casos de lavado de dinero

No puede perderse de vista que en un ámbito tan complejo como los procesos de combate desde el sistema judicial al lavado de capitales, la actuación, incluso la exitosa como es el caso, en materia de formación no puede por sí misma corregir los defectos existentes ni, por lo tanto, alcanzar el objetivo previsto de mejorar la capacidad del sector judicial de juzgar y sancionar el lavado de dinero.

Si por mejorar la capacidad entendemos elevar el nivel de conocimientos teóricos, el objetivo está conseguido. Ahora bien, si por mejorar la capacidad entendemos incrementar el número de casos y fundamentalmente el número de condenas, la actuación sólo atiende a uno de los aspectos del problema.

Ha quedado evidenciado en el trabajo de evaluación que existen otros aspectos de gran relevancia que condicionan en muchos casos la propia actuación judicial. Nos hemos referido a ellos en la reflexión final de nuestras conclusiones. Nuestra recomendación ha de ser, pues, actuar simultáneamente sobre tales factores. También coordinar los esfuerzos que en esta materia se están realizando con los integrantes de otros cuerpos e instituciones.

Madrid, seis de noviembre de 2003

Fernando Escribano Mora