

VIGESIMO SEXTO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 5 al 7 Octubre 1999
Montevideo, Uruguay

OEA/Ser.L/XIV.2.26
CICAD/doc.1024/99
20 septiembre 1999
Original: español

**CONVENIENCIA DE UNA CONVENCION INTERAMERICANA
PARA CONTROLAR EL LAVADO DE ACTIVOS**

(Documento informativo de la Secretaría Ejecutiva)

(Punto 7 del Temario)

NOTA EXPLICATIVA

CONVENIENCIA DE UNA CONVENCION INTERAMERICANA PARA CONTROLAR EL LAVADO DE ACTIVOS

La Secretaría Ejecutiva se permite presentar este documento como introducción al tema en debate.

Sobre este punto la Comisión, en el último período ordinario de sesiones realizado en Washington, D.C., en mayo de 1999, resolvió lo siguiente

1. *Encomendar al Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Dinero que elabore el informe técnico solicitado por la Asamblea General en la resolución AG/RES.1545 (XXVIII-O/98) sobre la conveniencia de elaborar un proyecto de convención interamericana para controlar el lavado de dinero, y remitir al Grupo de Expertos, para su consideración, toda la información recibida, de manera que el informe de los Expertos sobre este asunto pueda ser presentado a la Comisión en su vigésimo sexto período ordinario de sesiones a realizarse en Uruguay en octubre de 1999.*

2. *Considerar, en el vigésimo sexto período ordinario de sesiones de la Comisión a realizarse en octubre de 1999, el informe al que hace referencia el párrafo 1 de esta parte dispositiva y enviarlo a la Asamblea General, a través del Consejo Permanente, para su consideración en el trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General en el año 2000.*

El Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos, reunido en Washington, D.C. en julio de 1999 acordó el informe solicitado por la Comisión, el que se adjunta como CICAD/LAVEX/doc.10/99.

Asimismo, el citado grupo resolvió que los países podrían hacer llegar sus propios puntos de vista sobre la conveniencia de establecer una convención, los cuales se adjuntarían al informe y serían elevados a la consideración de la CICAD en su próximo período ordinario de sesiones en Montevideo, Uruguay. Los Gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos hicieron llegar sus informes, aunque cabe aclarar que el de Argentina había sido enviado antes de la reunión del Grupo de Expertos. Todos estos informes aparecen agrupados en el documento "Puntos de vistas de Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos"

ARGENTINA

COMENTARIOS SOBRE LA FACTIBILIDAD DE REALIZACION DE UNA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL LAVADO DE DINERO

Tomando en consideración el informe presentado por la Secretaría Ejecutiva de la CICAD en la última reunión del "Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Dinero" sobre la conveniencia de la realización de una Convención, se exponen a continuación los siguientes comentarios:

- El Gobierno de la República Argentina considera que un instrumento de carácter internacional como lo es una Convención posee un sinnúmero de ventajas para el control de este tipo de fenómenos delictivos.
- Se comparte todas las consideraciones presentadas por la Secretaría Ejecutiva en relación a los aspectos negativos de celebrar una Convención Hemisférica contra el Lavado de Dinero.
- Se considera que la situación internacional se encuentra prematura para la elaboración de dicha convención, máxime cuando los estados aún no se han puesto de acuerdo en cuanto a la tipificación del delito de lavado pues, seguramente como lo destaca el Informe de la Secretaría Ejecutiva, la Convención seguramente pretenderá la tipificación del delito de Lavado del producto de "Delitos Graves" lo que la pueda llegar a tornar demasiado ambiciosa e inoperante desde un inicio. Muestra de ello es la aprobación provisional a las modificaciones del Reglamento Modelo de CICAD, donde el punto en debate es la tipificación.
- Se considera que es prioritaria la aplicación plena del mencionado Reglamento en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros, como asimismo lo acordado en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de diciembre de 1995.
- La aplicación del Reglamento Modelo de CICAD es un paso importante y decisivo para la posible celebración de una Convención Hemisférica pues a partir de este punto se verá con mayor claridad la conveniencia de su realización.

En base a lo expuesto se considera que la realización de una Convención puede tener grandes ventajas pero asimismo se estima necesario aguardar el contexto y las circunstancias ideales para su ejecución.

COMENTARIOS DE BRASIL SOBRE LA CONVENIENCIA DE ADOPTAR UNA CONVENCION INTERAMERICANA PARA COMBATIR EL LAVADO DE DINERO

Después de la última reunión del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA), celebrada en Washington, D.C., del 18 al 23 de julio de 1999, se decidió que cada país miembro debería enviar un documento escrito indicando si estaría a favor o en contra de firmar una Convención Interamericana para Combatir el Lavado de Dinero.

Luego de analizar el documento CICAD/LAVEX/doc.14/98 y considerar las propuestas formuladas en la mencionada reunión que tiene como base el Reglamento Modelo de la CICAD/OEA y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), como punto de referencia para la preparación de la Convención, el Brasil se manifiesta en favor de la Convención, aunque desea resaltar que en este momento aún es prematuro y por lo tanto se debe aguardar las recomendaciones y progresos de los documentos citados anteriormente.

En 1998, Brasil aprobó la Ley No.9.613, que dispone sobre los delitos de "lavado" u ocultación de bienes, derechos y valores, la prevención del uso del sistema financiero para los ilícitos previstos en esa Ley y creó el Consejo de Control de Actividades Financieras - COAF. Con este instrumento jurídico, Brasil ha procurado implementar interna y externamente las recomendaciones de los principales organismos internacionales que tratan el tema del lavado de dinero. Por lo tanto, no habría ningún impedimento legal interno para adoptar una Convención Interamericana, una vez que la ley brasileña sea acorde con las principales recomendaciones internacionales que servirían de base para la mencionada Convención.

Comentarios de Colombia sobre la Adopción de una Convención hemisférica contra el Lavado de Activos

Posición de Colombia 1/

Colombia, consciente de que el problema del blanqueo de dinero proveniente del Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como de otras actividades delictivas, es una amenaza para el sistema financiero y comercial internacional e incluso para las estructuras de gobierno, ha venido apoyando la suscripción de una Convención Interamericana contra el Lavado de Activos, que ofrezca un marco amplio y vinculante para que los países del hemisferio adopten medidas para identificar, rastrear, congelar e incautar el producto del delito, así como para potenciar la capacidad de los Estados para el intercambio de información y el fortalecimiento de la cooperación internacional que exige el combate al blanqueo de dinero.

En abril de 1995, durante la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre Ministerial Americana contra el Lavado de Activos, el Ministro de Justicia y del Derecho, pronunció un discurso en el cual señaló que Colombia, reconociendo el daño que las riquezas provenientes del narcotráfico y otras conductas ilícitas pueden causar a la democracia y a la economía de cualquier país, insistía en la necesidad de adoptar un instrumento internacional que regulara este tema y que tuviera fuerza vinculante para todos los Estados.

Si bien es cierto que en 1995 uno de los mayores retos en la materia era la tipificación del delito aún subsisten debilidades en el alcance del mismo y en este sentido, una convención hemisférica que tome en cuenta los problemas particulares de la región sigue siendo una alternativa importante para que los Gobiernos se comprometan a avanzar decididamente hacia la adopción de mecanismos de prevención, control, represión y cooperación más idóneos.

Hoy por hoy se han dado importantes avances en el ámbito hemisférico al incorporar en el Reglamento Modelo tres puntos básicos:

- La recomendación de establecer Unidades de Análisis Financiero
- La ampliación de los delitos que dan lugar al lavado de activos y

1. El grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos de la CICAD, en su sesión del 20 al 22 de julio de 1999 acordó que cada país enviaría a la Secretaría Ejecutiva de la CICAD, un documento con la posición individual sobre la conveniencia de avanzar hacia la adopción de una Convención hemisférica para combatir el Lavado de Activos.

- La ampliación de las disposiciones de control hacia otros sectores, aparte del financiero, que pueden ser utilizados para lavar activos.

No obstante, el Continente carece de instrumentos vinculantes que contemplen el lavado de activos proveniente de otros delitos graves, además del tráfico ilícito de estupefacientes, así como de algún instrumento que impida que la reserva bancaria pueda oponerse como una

limitante a la aplicación de las normas preventivas del blanqueo y a una cooperación internacional más fluida.

De otra parte, las reglas vigentes, en los países son exhaustivas en la prevención del blanqueo de capitales a través de los sistemas bancarios, más no en otros sectores de la economía tales como el comercio de bienes y el mercado de servicios, que son, entre otros, algunos de los medios de lavado utilizados por los delincuentes.

El Reglamento Modelo de la CICAD, si bien prevé importantes controles a esta actividad ilícita, no trasciende el ámbito recomendatorio puesto que es una guía de acción que carece de todo poder vinculante, dejando que su adopción sea discrecional por parte de cada Estado.

Coincidiendo con lo anteriormente expuesto, la primera de las conclusiones adoptadas por los Expertos para el Control del Lavado de Activos, acepta que no existen impedimentos, de orden técnico para elaborar una Convención Interamericana sobre el tema. En este sentido, la CICAD como órgano eminentemente de la OEA debe ser consciente de la trascendencia de respaldar, con un Instrumento de carácter vinculante, el fortalecimiento del compromiso del tratamiento multilateral que requiere este problema transnacional.

Si bien estamos de acuerdo con la utilidad de otras acciones como la adopción de Reglamentos Modelo y recomendaciones de Grupos de Acción, es importante recordar que las únicas obligaciones respecto de las cuales es viable reclamar su cumplimiento son las que se incorporan en tratados, puesto que los países deben prever procedimientos especiales para la adopción de los compromisos adquiridos en esta forma.

Colombia está convencida de la conveniencia de avanzar hacia la adopción de un acuerdo regional que aliente y garantice la prestación de la asistencia requerida para que todos los Estados cumplan con alguna normativa regional apropiada, que supere las disposiciones de la Convención de 1988, las recomendaciones de los Grupos Especiales de Acción Financiera (FATF, CFATF) y Los Reglamentos Modelo, así como de otros Convenios Internacionales como la Convención Europea relativa al Blanqueo, Búsqueda, Decomiso y Confiscación del Productro del Delito, aprobada por el Consejo de Europa en 1990, y el Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero, de Activos y Conexos.

Evidentemente, una Convención debe recoger todas las recomendaciones del Reglamento Modelo que es una de las propuestas más avanzadas en cuanto a la prevención, control y represión de esta actividad pero, teniendo en cuenta el trabajo que representa la adopción y firma de una Convención, no se deben buscar resultados en el corto plazo sino trascender los instrumentos existentes para permitir que los retos que nos impone la evolución del problema no excedan lo contemplado en la Convención. Por eso, los esfuerzos se deben concentrar en lograr un instrumento que se adapte a los cambios de esta modalidad delictiva siendo amplia en alcance, contenido y compromiso.

El Hemisferio tiene un compromiso frente al problema de las drogas y las actividades conexas, dentro de las cuales el lavado de activos ocupa una posición preferente. Es una prioridad que

se diseñe un instrumento regional avanzado en el tratamiento de esta actividad. No podemos entrar a considerar como organismo regional, que el estudio que en este momento se realiza en el seno de las

Naciones Unidas para la adopción de la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada hace innecesario diseñar un instrumento regional. Consideramos que la decisión de recomendar el estudio de elaborar o no la Convención debe obedecer exclusivamente a las necesidades del Hemisferio de avanzar en los compromisos de lucha contra esta actividad criminal.

Finalmente, es importante resaltar que esta propuesta coincide plenamente con recomendaciones y acciones realizadas en otros foros internacionales de carácter técnico tales como el GAFI, el Grupo Egmont y el GAFIC, los cuales recomiendan la elaboración de convenios regionales e Internacionales sobre cooperación en asuntos criminales, y coincide también con el deber de dar cumplimiento al compromiso internacional consignado en la Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, cuando se refirió al reconocimiento, por parte de los Gobiernos, de la necesidad de adoptar las medidas, nacionales e internacionales, necesarias para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas de manera integral, equilibrada y desde una perspectiva multilateral.

COMENTARIOS DE LA DELEGACION DE ESTADOS UNIDOS SOBRE LA VIABILIDAD DE UNA CONVENCION PARA EL CONTROL DEL LAVADO DE ACTIVOS

A juicio de la Delegación de los Estados Unidos, no existen barreras legales a una convención hemisférica para combatir el lavado de dinero. Sin embargo, como se señala en el informe, existen varias "barreras técnicas". Estas barreras técnicas incluyen:

- La labor emprendida por las Naciones Unidas (ONU) para negociar una convención sobre el control de las organizaciones delictivas transnacionales, que incluye un artículo sobre lavado de dinero. De acuerdo con los resultados de las negociaciones de la ONU, la convención hemisférica podría tornarse redundante y, por tanto, innecesaria.
- La escasez de recursos humanos dentro de la OEA como Organización y en sus países miembros, para llevar adelante la negociación de una convención hemisférica en competencia con los recursos actualmente destinados a la implementación de los acuerdos vigentes. Creemos que debe darse prioridad a la implementación de los acuerdos vigentes.
- Es necesario concluir el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) para ayudar a la OEA en la determinación de la situación de los países miembros en relación con la armonización de las legislaciones nacionales. Es preciso contar con los resultados del MEM para tener una base de discusión en esferas que exigen acuerdos multilaterales adicionales para llegar a la implementación.
- Los escasos recursos presupuestarios de los países donantes y de las instituciones financieras internacionales deben destinarse a programas ya existentes y contribuir a la implementación de los acuerdos vigentes. El valor de la labor ya emprendida por la OEA y por sus países miembros no debe disolverse con la reasignación de financiamiento para apoyar la negociación de una convención hemisférica.

El informe, que, en general, es un documento excelente, no refleja con claridad las deliberaciones del Grupo de Expertos, en las que se determinó que, aunque estas barreras son "técnicas", revisten, no obstante, seriedad. En el anexo I se incluyen los comentarios específicos sobre el informe de la CICAD.

ANEXO I

Comentarios de la Delegación de los Estados Unidos en relación con el "Informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre la factibilidad de una convención interamericana para combatir el lavado de dinero":

Como dijimos antes, creemos que, en general, la Secretaría ha realizado una labor excelente en la redacción de un informe completo sobre un tema difícil. Sin embargo, queremos formular tres sugerencias específicas que creemos mejorarán el documento y reflejarán con más precisión ciertos aspectos de las deliberaciones del Grupo de Trabajo.

En primer lugar, creemos que estructuralmente, dada la naturaleza y el número de barreras técnicas a la convención que se han planteado, en la sección 5, **CONSIDERACIONES EN RELACION CON UNA CONVENCION EN ESTA ESFERA**", los argumentos en favor de la convención deben examinarse primero en la subsección A y los argumentos contra una convención deben examinarse después, en la subsección B.

En segundo lugar, la sección 6 debe ser eliminada en su totalidad, ya que presupone una convención, o debe ser incorporada en la subsección A, como se ha señalado.

En tercer lugar, recomendamos que la primera frase de la sección 7, "CONCLUSIONES" pase a ser la conclusión y se enmiende en los siguientes términos:

"Como resulta evidente de la exposición de este informe, ambas opciones tienen su mérito. Sin embargo, el Grupo de Expertos tomó nota de que la tarea prioritaria debe encaminarse al mecanismo de evaluación multilateral, antes de emprender una nueva iniciativa".

**REUNION DEL GRUPO DE EXPERTOS PARA
EL CONTROL DEL LAVADO DE ACTIVOS
Del 20 al 22 de julio de 1999
Washington, D.C.**

**OEA/Ser.L/XIV.4
CICAD/LAVEX/doc.10/99
22 julio 1999
Original: español**

**INFORME
DE LA COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO
DE DROGAS
(CICAD)
SOBRE LA FACTIBILIDAD DE UNA CONVENCION
INTERAMERICANA PARA COMBATIR EL LAVADO DE ACTIVOS**

INFORME DE LA COMISION INTERAMERICANA CONTRA EL ABUSO DE DROGA (CICAD) SOBRE LA FACTIBILIDAD DE UNA CONVENCION INTERAMERICANA PARA COMBATIR EL LAVADO DE ACTIVOS

1.- ORIGEN DEL TEMA

En la Cumbre de las Américas de 1994 los Jefes de Estado y de Gobierno concluyeron que era necesario celebrar un Conferencia de Trabajo, y luego, una Conferencia Ministerial para estudiar y acordar una respuesta hemisférica coordinada al problema del lavado de activos, la que incluiría la consideración de una Convención Interamericana para combatirlo¹.

En cumplimiento de lo acordado en la Cumbre de las Américas, se celebraron tres conferencias de trabajo en Washington DC --en abril, junio y noviembre de 1995-- para preparar la Conferencia Ministerial que se realizaría en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 1995.

Con el propósito de dar pleno cumplimiento al mandato otorgado por los Jefes de Estado y de Gobierno, los ministros con responsabilidad en el control del lavado de activos recomendaron que se estableciera, en el ámbito de la OEA, un Grupo de Trabajo que consideraría la propuesta de una Convención Interamericana para combatir dicho delito, e identificaría las prioridades para la armonización de las leyes nacionales.

En el primer punto de la Declaración de Principios se señala que:

La transferencia, conversión e inversión del producto ilícito de delitos graves relacionados y no relacionados con el tráfico ilícito de drogas constituyen un reto a la conservación de la ley y el orden en el hemisferio y pueden amenazar la integridad, confiabilidad y estabilidad de los Gobiernos, los sistemas financieros y el comercio. Por lo tanto, es necesario que todos los Estados participantes de la Cumbre de las Américas traten el lavado del producto de delitos graves como un delito. (...)

¹ AG/doc.3406/96 "Combate al Lavado de Dinero", resolución aprobada en la octava sesión plenaria, celebrada el 7 de julio de 1996.

En las “Acciones Reguladoras”, se destaca que “solamente un programa integral contra el lavado de dinero que incluya leyes, reglamentos y otras normas aplicadas eficazmente, contribuirá en la prevención, investigación y el enjuiciamiento de los delitos de lavado de dinero y la identificación, incautación y el decomiso del producto de dichos delitos.”²

2. CONSIDERACION DEL TEMA EN LOS ORGANOS POLITICOS DE LA ORGANIZACION

El 2 de febrero de 1996, el Consejo Permanente de la OEA decidió crear un Grupo de Trabajo para dar cumplimiento con lo indicado en el párrafo precedente, al que se le encomendó “la elaboración de un Proyecto de Resolución informando sobre los avances alcanzados en el cumplimiento...” del mandato del Consejo Permanente “...referente al estudio de una respuesta hemisférica coordinada incluyendo la consideración de una Convención Interamericana para combatir el lavado de dinero,” el que sería presentado a la Asamblea General en su vigésimo sexto período ordinario de sesiones, en junio de 1996.

En sesión celebrada el 14 de mayo de 1996, el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente decidió elevar al Consejo Permanente un informe con sus recomendaciones, acompañando su respectivo proyecto de resolución, a fin de que fuera transmitido a la Asamblea General en su próximo vigésimo sexto período ordinario de sesiones. En dicho proyecto de resolución se afirma que:

“la transferencia, el cambio y la inversión de fondos ilícitos provenientes del tráfico de drogas y de otras actividades ilegales, constituyen un delito grave y un desafío al cumplimiento de las leyes y pueden poner en peligro los sistemas financieros y del comercio.”

Por otra parte el Consejo Permanente resolvió que el Grupo de Trabajo continuase con “ la consideración de una Convención Interamericana para combatir el lavado de dinero.”

² Acciones Reguladoras, N°1 del Comunicado Ministerial concerniente al lavado de dinero e instrumentos del delito, Buenos Aires, Argentina. Diciembre de 1995.

Durante el vigésimo sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización, celebrado en Panamá, Panamá, el Consejo Permanente informó a la Asamblea General, sobre “la necesidad de tipificar el delito de lavado de dinero así como de armonizar las legislaciones nacionales sobre la materia, teniéndose en cuenta que algunos países de la región no han definido lo que es el lavado de dinero.” Asimismo, se resaltó la importancia de revisar las leyes relativas al sector bancario, la necesidad de implementar leyes que permitan la incautación y el decomiso del producto del lavado de dinero y la necesidad de promover el intercambio de información entre los países”³.

En el vigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, realizado en junio de 1997, en Caracas, Venezuela, la Asamblea se pronunció sobre el tema en la resolución “Combate al Lavado de Dinero”⁴ mediante la cual se extendió el mandato al Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para que continuara con la consideración de la posibilidad y conveniencia de elaborar una Convención Interamericana para combatir el lavado de dinero. Dicha resolución solicitó al Grupo de Expertos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva y desde su óptica eminentemente técnica, examinase los diversos instrumentos nacionales e internacionales vigentes sobre la materia y que presentase un informe analítico-técnico que sirviese de base para los trabajos y decisiones del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente.

En la primer reunión realizada luego de emitida la resolución a que se hiciera referencia en el párrafo anterior, el Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos, en su sesión celebrada en octubre de 1997 en Santiago de Chile, analizó el mandato de la Asamblea General y acordó que la Secretaría Ejecutiva de la CICAD remitiese al Consejo Permanente copia de los antecedentes que obraban en su poder, tales como los Informes Finales de sus reuniones de 1996 y 1997; la Evaluación Continua del Plan de Acción de Buenos Aires; y una recopilación de los tratados multilaterales y bilaterales en vigencia en el Hemisferio que afectan al delito de lavado de activos.

El Grupo de Trabajo, de acuerdo con las observaciones formuladas por las delegaciones del Consejo Permanente, resolvió, en abril de 1998:

"Solicitar a la CICAD que, a fin de cumplir con lo dispuesto en la resolución AG/RES.1459 (XXVII-0/97), presente al CONSEJO

12

PERMANENTE un informe analítico-técnico que de cuenta de los asuntos considerados con referencia a la Posibilidad y Conveniencia de Elaborar un Proyecto de Convención Interamericana para Combatir el Lavado de

³ P/doc.2757/96 "Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Estudiar y Convenir una Respuesta Coordinada que Incluye la Consideración de una Convención Interamericana para Combatir el Lavado de Dinero".

⁴ AG/RES. 1459 (XXVII-O/97)

*Dinero, teniendo presente las recomendaciones de la Conferencia Ministerial concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos de Delito, celebrada en diciembre de 1995, en Buenos Aires, Argentina; los tratados multilaterales y bilaterales en vigencia en el hemisferio"*⁵

Esta resolución del Consejo Permanente fue revisada y enviada a la Asamblea General en su vigésimo octavo período ordinario de sesiones, llevado a cabo en Lima, Perú, en junio de 1998, con el número AG/RES. 1545 (XXVIII-O/98). En la misma se dice:

"Reiterar al Grupo de Expertos de la CICAD que, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, y desde su óptica eminentemente técnica, examine los diversos instrumentos nacionales e internacionales vigentes sobre la materia y presente un informe analítico técnico que sirva de base para el análisis que haga el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente y las decisiones que éste tome"

Dada esta resolución la Secretaría Ejecutiva preparó una versión anterior de este informe, el cual fue presentado al Grupo de Expertos en la Reunión que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina entre el 20 y el 22 de octubre de 1998. El Grupo acordó que los países analizarían ese documento y harían comentarios con vistas de presentarlos al Consejo Permanente como el análisis técnico en cumplimiento de la resolución AG/RES. 1545. Se recibieron comentarios de la República Argentina, la República Dominicana y México, los cuales fueron elevados por la Secretaría a la CICAD en su vigésimo quinto período ordinarios de sesiones llevado a cabo en Washington, D.C., entre el 3 y el 7 de mayo de 1999, conjuntamente con el informe original.

La Comisión tomó nota del informe mencionado en el párrafo anterior y los comentarios al mismo y adoptó la siguiente resolución que en su parte sustantiva dice:

1. *Encomendar al Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Dinero que elabore el informe técnico solicitado por la Asamblea General en la resolución AG/RES.1545 (XXVIII-O/98) sobre la conveniencia de*

13

elaborar un proyecto de convención interamericana para controlar el lavado de dinero, y remitir

3.al Grupo de Expertos, para su consideración, toda la información recibida, de manera que el informe de los Expertos sobre este asunto pueda ser presentado a la Comisión en su vigésimo sexto período ordinario de sesiones a realizarse en Uruguay en octubre de 1999.

⁵ OEA / Ser.G, GT / CLD -6 / 98 rev.1, OEA / Ser.G GT / CLD - 7 / 98 rev.1

2. *Considerar, en el vigésimo sexto período ordinario de sesiones de la Comisión a realizarse en octubre de 1999, el informe al que hace referencia el párrafo 1 de esta parte dispositiva y enviarlo a la Asamblea General, a través del Consejo Permanente, para su consideración en el trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General en el año 2000.*

3. **EVALUACION PRELIMINAR**

A.- Respecto a la elaboración del presente informe

Como se puede apreciar, el tema ha sido considerado por los órganos políticos de la Organización de Estados Americanos, pero aún no ha habido ningún pronunciamiento de fondo sobre el asunto.

Para la preparación del presente informe, se tuvieron en cuenta los trabajos desarrollados en la materia por el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos⁶; las recomendaciones de la Conferencia Ministerial concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito, celebrada en diciembre de 1995 en Buenos Aires, y los Tratados Multilaterales y Bilaterales relativos al lavado de activos en vigencia en el hemisferio.⁷⁸

B.- ANALISIS

Para determinar si es verdaderamente necesario la elaboración de una Convención instrumento jurídico interamericano sobre el lavado de activos, se consideran los siguientes puntos:

14

a. Suficiencia de los instrumentos vigentes sobre el tema propuesto:

La Convención de Viena sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas fue concluida en Viena el 20 de diciembre de 1988; entró en vigencia el 11 de noviembre de 1990, de acuerdo al artículo 29 (1), siendo partes de ella 149 Estados, entre los que se encuentran todos los Estados miembros de la OEA.

Esta Convención, en su artículo 3, establece que los Estados Partes tipificarán los

⁶ Informes Finales de las reuniones celebrada por el Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos durante los años 1996 y 1997

(CICAD/LAVEX/doc.19/96 rev. 1; CICAD/LAVEX/doc.13/97 rev. 1 y CICAD/LAVEX/doc.12/97).

⁷ Evaluación Continua del Plan de Acción de Buenos Aires (CICAD/LAVEX/doc.9/97 rev. 2)

⁸ Recopilación de tratados multilaterales y bilaterales en vigencia en el Hemisferio que afectan al delito de lavado de dinero.

delitos de tráfico ilícito de drogas allí descritos, entre los que se encuentra el delito de lavado de activos, numeral 1, literales b) y c) inciso i), en los siguientes términos:

“Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

- b) i) la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados o de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;*
- ii) la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;*
- c) a reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico:*
 - i) la adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;*

La Convención de Viena de 1988 tipifica el delito de “lavado de dinero” o “blanqueo de capitales”, pero limitándolo a los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Es un instrumento internacional vinculante que obliga a aquellos que lo han firmado y ratificado, a cumplir con las obligaciones que contiene. En este sentido, la misma Convención dispone, al referirse a su ámbito de aplicación, que “...En el

cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.”

El Reglamento Modelo sobre delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y otros Delitos Graves, de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), fue aprobado por la Asamblea General de la OEA realizada en Bahamas, en mayo de 1992 y recientemente reformado por el Grupo de Expertos, habiendo sido aprobado por la Comisión en su vigésimo quinto período ordinario de

sesiones, en mayo de 1999⁹ y adoptado por la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, en junio de 1999¹⁰. Este Reglamento contempla el delito de lavado de activos en el artículo 2 números 1, 2 y 3, en los términos siguientes:

1. *Comete delito penal la persona que convierta, transfiera o transporte bienes a sabiendas, debiendo saber o con ignorancia intencional que tales bienes son producto de un delito de tráfico ilícito u otros delitos graves¹¹.*
2. *Comete delito penal la persona que adquiera, posea, tenga, utilice o administre bienes a sabiendas, debiendo saber, o con ignorancia intencional que tales bienes son producto de un delito de tráfico ilícito, u otros delitos graves.*
3. *Comete delito penal la persona que oculte, encubra o impida la determinación real de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas, debiendo saber, o con ignorancia intencional que tales bienes son producto de un delito de tráfico ilícito, u otros delitos graves.*

Este instrumento internacional constituye una guía de acción para los países miembros de la CICAD y que, como tal, carece de todo poder vinculante u obligatorio. Ciertamente hace recomendaciones de acción, como se puede observar los términos que emplea cuando señala que “recomienda a los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos

ordenamientos jurídicos, la adopción de las normas contenidas en el siguiente Reglamento Modelo”.

El Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos fue suscrito en Panamá el 11 de julio de 1997; siendo partes de él Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, todos ellos Estados miembros de la OEA.

Este Convenio, en su artículo 2, exige a los Estados Partes la tipificación como delitos penales las conductas allí descritas, ...relativos al tráfico de drogas ..entre los que se encuentra el delito de lavado de activos, en los siguientes términos:

9 CICAD/doc.1018/99

10 AG/RES. 1656 (XXIX-O/99)

¹¹El Reglamento Modelo en su Artículo 1 numeral 4 define delitos graves como “aquellos que así sean definidos por el ordenamiento jurídico de cada Estado, y, en particular, el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos”, indicándose en una llamada al pie de página que algunos países han incluido como tales el tráfico de armas, tráfico de seres humanos, (incluyendo inmigrantes ilegales) y tráfico de órganos, prostitución, pornografía, secuestro, extorsión, delitos contra la Administración (corrupción) terrorismo y fraude.

“Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, las siguientes conductas:

- 1) Convertir o transferir recursos o bienes, con conocimiento de que proceden, directa o indirectamente, del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos, para ocultar o encubrir su origen ilícito, o ayudar a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos a quien haya participado en la comisión de uno de estos delitos.*
- 2) Contribuir a ocultar o encubrir la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad verdadera de recursos, bienes o derechos relativos a ellos, previo conocimiento de que proceden directa o indirectamente del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos.*
- 3) Adquirir, poseer o utilizar bienes, sabiendo que derivan del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o delitos conexos o de la participación en uno de esos delitos.*

Las sanciones correspondientes a cada delito serán fijadas por cada Estado Parte de conformidad a su legislación interna y tomando en consideración las establecidas por los demás Estados Parte.

De igual manera, se establecerán penas agravadas cuando tales delitos sean cometidos por funcionarios y empleados públicos.”

Este convenio fue celebrado por los Estados ya señalados como una forma de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos a este respecto y con las iniciativas de armonizar sus legislaciones con la Convención de Viena de 1988,

la Legislación Modelo promovida por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y el Reglamento Modelo de CICAD.

Tratados celebrados entre los Estados Miembros de la OEA. En esta materia, y teniéndose en vista los documentos acompañados al Informe del Grupo de Trabajo encargado de estudiar un proyecto de convención sobre el lavado de dinero¹², se puede observar que no existe ninguno que trate directamente el delito de lavado de activos sino que en su mayoría se relacionan con éste en la medida que sancionan las “actividades delictivas conexas” al tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, incluso sin nombrarlo así. En cambio, otros tratados que tienen como propósito la asistencia mutua y/o el intercambio de información en materia de tráfico de drogas, tratan de modo menos indirecto el tema del lavado, algunos incluyéndolo dentro de las definiciones de tráfico ilícito (como transferencia o conversión de bienes). También se pueden encontrar acuerdos de

¹² OEA/Ser.G CP/doc.3041/98

cooperación mutua en el intercambio de información respecto de transacciones en moneda realizadas a través de instituciones financieras, que buscan combatir actividades ilícitas a través de este control informativo de las actividades financieras. Finalmente existen varios tratados de extradición no referidos específicamente al lavado de dinero, pero que le comprenderían por ser normas aplicables a varios delitos en general.

El **Plan de Acción de Buenos Aires** contenido en el Comunicado de la "Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito" de diciembre de 1992 es un instrumento de carácter político suscrito por los ministros responsables del control del lavado de activos, de los países participantes en la Cumbre de las Américas de 1994. Este documento incluye las acciones que los países deberían tomar para combatir este delito con eficacia y entre otras disposiciones recomienda la tipificación del delito de lavado de las ganancias derivadas no sólo del narcotráfico sino de otros "delitos graves". Del mismo modo, el Plan de Acción establece una evaluación continua de las acciones tomadas por los países, proceso éste que ha sido encargado al Grupo de expertos de la CICAD. En total, entre la declaración de principios, el Plan de Acción, las Acciones Jurídicas, las Acciones Regulatoras, las Medidas de Aplicación de las Leyes y la Evaluación del Progreso, el Comunicado incluye 32 disposiciones que en buena medida incluyen los progresos verificados en el mundo entero a partir de la Convención de Viena de 1988, siendo notoria la influencia de las Recomendaciones del GAFI, del GAFIC y del Reglamento Modelo de la CICAD.

Las **40 Recomendaciones del GAFI** y las **19 recomendaciones del GAFIC** ya citadas, constituyen otros dos instrumentos internacionales que requieren ser adoptadas y cumplidas respectivamente por los países que conforman ambos grupos (integrado el primero por los países más industrializados y los de la Comisión Europea y el segundo por los Estados y territorios dependientes de la región del Caribe algunos de América Central y Venezuela), y establecen un marco comprensivo para controlar el lavado de activos y facilitar la cooperación en investigaciones, enjuiciamientos y confiscaciones internacionales.

b. Otros esfuerzos internacionales

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente ha comenzado la preparación de un proyecto de Convención Contra el Crimen Organizado Transnacional, el cual incluye una disposición específica sobre el control del lavado de activos. Las versiones preliminares de dicho proyecto establecen que los países, entre otras medidas, deberían adoptar y adherir a los estándares internacionales establecidos por el GAFI, y participar en evaluaciones mutuas realizadas por el GAFI u otro organismo de regional similar que evalúe la implementación de los regímenes de control del lavado de activos

Además, aún cuando no obliguen a los países de este hemisferio, se debe prestar especial atención a la Convención sobre Lavado, Búsqueda, Incautación y Decomiso del Producto del Delito establecida por el Consejo de Europa, que está abierto a la suscripción por parte de Estados no pertenecientes a la Comunidad Europea, y al Protocolo que se encuentra actualmente bajo consideración como otros instrumentos que su propio peso dentro de los esfuerzos internacionales que se realizan en esta materia.

c. Legislaciones nacionales de los Estados miembros frente al tema.

De acuerdo a la información proporcionada por los países en la Evaluación del Plan de Acción de Buenos Aires¹³, existen sólo dos países de la región que todavía no han tipificado el lavado de activos como delito. Varios países han modificado sus legislaciones tipificando dicho delito aun cuando todavía no han actualizado las respuestas enviadas a la Secretaría tal cual lo establece el mencionado plan. Es de hacer notar que durante los últimos meses se ha registrado una intensa actividad legislativa ya sea en el establecimiento del delito del lavado, ya sea en la puesta al día de normas tendientes a controlar el fenómeno: así, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Uruguay, El

19

Salvador y otros países han tipificado el delito, mientras que otros Estados, tales como Estados Unidos, Panamá, México, Paraguay, Brasil, Costa Rica, Colombia y Venezuela cuentan con Unidades de Inteligencia o Análisis Financiero. Por lo tanto puede afirmarse que hoy por hoy casi todas las legislaciones de Latinoamérica establecen el delito de Lavado de Activos y que un número creciente de países está poniendo en vigencia medidas que mejoran la calidad de los controles del lavado de activos.

4.- CONSIDERACIONES GENERALES

El lavado de activos o blanqueo de capitales es fundamental en toda actividad delictiva pues corresponde a una de las fases del delito, específicamente a su agotamiento, (siendo parte de lo que se conoce como iter criminis), especialmente en aquellos que generan un gran monto de dinero en efectivo, como por ejemplo las ganancias obtenidas por el tráfico de drogas, secuestros, extorsiones, tráfico de seres humanos, tráfico de armas, tráfico de drogas, etc.

El blanqueo de capitales provenientes de sus actividades ilícitas constituye uno de los principales problemas a que se enfrenta el crimen organizado, pues para poder hacer uso del producto de sus delitos, necesitan realizar una serie de acciones que les permita desvincularlo de su origen ilícito. El lavado, entonces, consiste básicamente en desvincular los fondos de su origen ilícito.

¹³ OEA/Ser.L/XIV.4.4 CICAD/LAVADDEX/doc.9/97 rev.2

Como fenómeno económico, el blanqueo constituye un ingreso de fondos, provenientes de actividades ilícitas, lo que a primera vista se percibe como un beneficio. Sin embargo existen costos asociados a este beneficio, siendo el principal la distorsión o alteración del sistema económico considerado en su conjunto. Lo anterior, sin mencionar el “poderío de corrupción y violencia” que adquieren los beneficiarios de este enriquecimiento ilícito, que menoscaba las actividades comerciales, financieras, políticas y administrativas y, dicho de modo general, contamina las estructuras sociales a todo nivel y de todos y cada uno de los países.

Como se indicara en párrafos anteriores, son numerosas las actividades que generan necesidades de lavado de utilidades, y no sólo aquellas vinculadas al narcotráfico, por lo que la preocupación actual se ha extendido también a ellas.

El lavado de activos representa un desafío especialmente para las economías vulnerables de los países en desarrollo, y perseguirlo requiere un interés serio del Estado pues, como señala el tratadista Henkin, “Primero, Derecho es política... El Derecho es hecho por actores políticos (no por abogados), a través de procedimientos políticos para fines políticos. El Derecho que emerge es el

20

resultante de las fuerzas políticas... Segundo, también obvio, (el Derecho) es la expresión normativa de un sistema político. ...”¹⁴ .

Por lo anterior es necesario aclarar qué es lo que se persigue, cuáles son los valores a promover en la Convención contra el Lavado de Dinero, además de determinar el grado de respaldo que darían los Estados miembros al proyecto.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas ha dirigido sus esfuerzos a combatir el delito de lavado de activos. El primer paso fue la elaboración del Reglamento Modelo por un Grupo de Expertos, cuyas normas amplias han constituido una guía para los países miembros en la confección de sus propias legislaciones nacionales. Dicho Reglamento ha sido actualizado para que el mismo sea una respuesta adecuada a los métodos más modernos de lavado de activos.

Además la CICAD, teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por su Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos, adelanta un programa de capacitación integral para la prevención de este delito, que incluye proyectos de entrenamiento para funcionarios de entes reguladores del mercado financiero y de funcionarios de instituciones financieras, para jueces y fiscales y para funcionarios de Unidades de Inteligencia Financiera, todo lo cual forma parte de un esfuerzo coordinado para lograr mecanismos de prevención control y represión eficientes en el hemisferio.

¹⁴ Traducción no auténtica. Henkin, “International Law: politics, values and functions”

Por otra parte, la voluntad de los países ha hecho posible la creación de un Grupo de Trabajo en el marco de la CICAD¹⁵ para establecer un Mecanismo de Evaluación Multilateral que dé seguimiento al progreso tanto individual como colectivo de los esfuerzos en la implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, en la cual se establece la lucha contra el blanqueo de capitales.

5.- CONSIDERACIONES ACERCA DE UNA CONVENCIÓN

A continuación se ofrecen dos soluciones posibles para resolver el tema. La primera exposición da cuenta de diversos elementos que demostrarían que no es necesario crear otra convención en la materia. De la segunda, por el contrario, surgiría la conveniencia de tal convención hemisférica contra el lavado de activos.

21

A.- Consideraciones sobre la inconveniencia de celebrar una convención hemisférica:

i) Una cuestión evidente es que la firma y ratificación de la Convención de Viena de 1988 no implicó, en los países miembros de la OEA, que éstos tipificaran el delito de lavado de activos en su derecho positivo en forma automática. Ello permite afirmar, que no habría razón para que con una convención hemisférica la reacción fuese diferente.

ii) Siguiendo el razonamiento empleado en el numeral anterior, es del todo presumible que una convención hemisférica que pretenda la tipificación del delito de lavado del producto de "delitos graves" sea una extensión muy ambiciosa y potencialmente problemática desde el inicio, aún cuando se haya demostrado claramente que si bien el tráfico de estupefacientes continúa siendo una de las fuentes más significativa de fondos ilícitos, la industria del lavado negocia cada vez más con el producto de toda clase de actividades delictivas"□lo que, como indica la Declaración Ministerial de Buenos Aires, "...constituye un reto a la conservación de la ley y el orden en el hemisferio..."

iii) Quienes pretenden dar a la región una convención argumentan, entre otras cosas, en que los instrumentos internacionales existentes son insuficientes y que el Reglamento Modelo, igual que la Convención de Viena, es limitado en cuanto a la base del delito de lavado siendo, además, de carácter no obligatorio. Respecto a lo anterior dos precisiones deben ser hechas: en primer lugar, de acuerdo a la nueva redacción del Reglamento Modelo acordada por la CICAD en mayo de 1999, se tipifica el delito de lavado de activos proveniente de "delitos graves", igual que en el Plan de Acción de Buenos Aires y este enfoque fue subsiguientemente aceptado por la CICAD en su vigesimoquinto período ordinario de sesiones realizado en mayo de 1999 y, luego de eso adoptado por la Asamblea General de la OEA en junio. La Asamblea, en su resolución AG/RES. 1656, en el párrafo 3

¹⁵ Dicho grupo, que se ha constituido como Grupo de Trabajo, está integrado por los Representantes Permanentes de los países ante la CICAD y ya ha adoptado los indicadores que medirán la realidad del lavado de activos en cada país del sistema de la OEA.

recomendó a los Estados Miembros que le diesen un respaldo político e institucional al Reglamento Modelo para que el mismo fuese aplicado mediante leyes nacionales. En segundo lugar, es claro que las normas devienen obligatorias no por ser divinas o moralmente adecuadas, sino porque los Estados consienten en que así deben serlo, de acuerdo a su orden político constitucional. El Derecho Internacional proviene de la voluntad de los Estados, lo que es suficiente para que una norma se convierta en regla legal vinculante. No se discute, pues, la validez de la afirmación en cuanto a la falta de obligatoriedad del Reglamento Modelo, pero es interesante notar es que los Estados miembros de la OEA siguen las directrices del mismo aún en ausencia de obligatoriedad o compulsión.

iv) A partir de la aprobación del Reglamento Modelo, la Secretaría Ejecutiva de la CICAD elaboró varios proyectos para combatir el lavado de activos atendiendo a la realidad de cada país, tales como seminarios, conferencias, proyectos de capacitación y asistencia técnica a todos aquellos que lo requieran tanto para la creación como para la reforma o implementación de leyes, con el propósito de lograr la armonización legislativa en el hemisferio. No es un ejercicio fútil plantearse qué ocurriría con todo este esfuerzo, realizado tomando en cuenta la situación global, pero también la particular de cada Estado, ante una convención cuyas referencias puedan ser demasiado generales. En este sentido es interesante mencionar el "Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos". El mismo, cuyo esfuerzo no puede pasar desapercibido, fue suscrito en 1997, a casi dos años de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires y sin embargo no siguió la evolución de éste último.

v) No existe voluntad política claramente definida para la celebración de una Convención de estas características y hasta ahora sólo ha manifestado la intención de considerarla como un instrumento más en la lucha contra el lavado de activos. Como ya se expuso, la idea surgió de los Jefes de Estado y de Gobierno en 1994 durante de Cumbre de la Américas, y fue entregada para su evaluación a los Ministros en la Conferencia de Buenos Aires, quienes, en el cumplimiento de su mandato, recomendaron el establecimiento de un grupo de trabajo en el ámbito de la OEA. Así se creó un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA para considerar la propuesta y emitir un informe, identificando las prioridades para armonizar las leyes nacionales. Son notorias, pues, las diferencias entre este proceso y el de la Convención Interamericana sobre regulación de armas (cuatro años de estudios contra escasos seis meses) siendo evidente, además, que los propios países en su regulación interna han evolucionado hacia formas jurídicas más perfectas que las establecidas en la Convención de Viena. En este sentido, resulta claro que un grupo de expertos puede dar su más sincera recomendación técnica sobre la conveniencia o no de una convención, pero la voluntad última --política-- será la que privará en el seno de la OEA.

vi) Otro problema en ciernes es el gasto de recursos valiosos y escasos en el procedimiento de elaboración de un instrumento internacional, que probablemente sería firmado por todos los Estados miembros, pero cuya implementación no sería inmediata como es necesario para realizar un control eficaz del lavado de activos. En este sentido, nos permitimos volver sobre otras dos convenciones de la OEA: la de Asistencia Mutua en Materia Penal de 1992, (cuyo contenido tiene gran relevancia en este tema) que entró en vigencia en 1996 al ser ratificada por dos

Estados miembros y que sólo ha sido ratificada por tres países, y la de Armas que aún habiendo sido suscrita en Washington en una ceremonia en la cual intervinieron los presidentes de USA y México --lo que da una idea de la voluntad política de los principales promotores de la Convención-- sólo fue ratificada por cuatro países.

En este sentido es importante tener en cuenta que los países han aplicado sus recursos al Mecanismo de Evaluación Multilateral mediante el cual se detectarán las verdaderas necesidades de los Estados en varios aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas -como el lavado de activos- lo que impone un detenido estudio sobre los costos y los beneficios de una Convención que se realizaría aún cuando no se han detectado las falencias sobre las cuales dicha convención debería actuar.

vii) Por otra parte, el innegable dinamismo del lavado de dinero y la naturaleza estática que debe tener y generalmente tiene una Convención levantan dudas sobre si un instrumento de este tipo es el más apropiado para combatir el lavado de activos. Podría suceder que el mejor esfuerzo terminase siendo el establecimiento de una Convención --un marco jurídico de referencia para el desarrollo mismo del derecho interno—que sería poco más que una mera repetición de la de Viena de 1988, estableciendo tipificaciones amplias y normas generales de cooperación internacional y que, por lo tanto, no se adecuaría a la realidad actual del problema. En este sentido no se puede obviar que todos los países de raíz latina de América del Sur, los de América Central, los de América del Norte, y una buena parte de los de la región del Caribe ya han establecido el delito de lavado de activos, así como regulaciones de carácter bancario (siempre más amplias que las que aparecen en la Convención de Viena) para evitar la legitimación de capitales. Más aún, no puede desconocerse que la tendencia de estos días, que a cada instante gana partidarios, es la tipificación del delito en forma amplia¹⁶

viii) Por último, tal cual fuera mencionado en el punto 3.b “Otros esfuerzos internacionales” se prevé que en el año 2000 ya entrará en vigencia una nueva convención global, específicamente la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional, cuyo último proyecto establece disposiciones sobre los controles al lavado de activos que los Estados parte deberán adoptar en materia de regulación de instituciones susceptibles de ser utilizadas para el lavado de activos, incluyendo bancos y otras instituciones financiera no bancarias, así como normas sobre la capacidad de las autoridades competentes para cooperar e intercambiar información con otras agencias nacionales e internacionales y que los

24

países deben cumplir con las 40 recomendaciones del GAFI y llevar a cabo evaluaciones mutuas realizadas por dicho grupo u otros organismos similares la control del lavado de activo hay que considerar que el delito de lavado de activos esta siendo considerado como un capítulo más en la Convención sobre Crimen Organizado que adelanta en la actualidad la Organización de las Naciones Unidas. También debe tomarse en cuenta que aún

¹⁶ En este sentido, nótese que Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, México, y Paraguay, entre otros, ya tipificaron el delito por lo que generalmente se conoce como delitos graves.

cuando tenga menor impacto para los países de esta región, el protocolo de la convención del Consejo de Europa tendrá un valor de persuasión significativo.

B.- Consideraciones sobre la conveniencia de celebrar una convención hemisférica:

i) No se puede dejar de lado el “proceso de Cumbres” que se ha venido realizando, pues éste ha sido una respuesta de la misma región a los desafíos que la interdependencia plantea al sistema internacional. Es necesario impulsar la acción de la OEA coherente con el cumplimiento de los mandatos presidenciales que coordine, uniforme y ponga en práctica los esfuerzos ya iniciados, y los venideros.

ii) El lavado de activos representa una seria amenaza a la humanidad; concretamente pone en peligro la estabilidad democrática, social y económica del hemisferio amparando la corrupción, el narcotráfico, la violencia y otra serie de actividades del crimen organizado, así como fomentando la especulación económica, la competencia desleal y otros factores de riesgo para la economía. La industria del lavado cada día adquiere más territorio negociando con el producto de toda clase de actividades delictivas, por ello es necesario darle un enfoque integrado y equilibrado, estableciendo una estrategia hemisférica amplia y coordinada en el combate del lavado de activos. Como se expresó en el Comunicado de la Conferencia Ministerial concerniente al lavado de dinero e instrumentos del delito (Buenos Aires, Argentina, 1995), “Sólo un programa integral contra el lavado de dinero que incluya leyes, reglamentos y otras normas aplicadas eficazmente, contribuirá...” a combatirlo.

iii) Tomando en consideración la Carta de la OEA, que en su artículo 2, literales c) y e) establece que es un objetivo esencial prevenir las posibles causas de dificultades, así como buscar la solución de problemas políticos, jurídicos y económicos que puedan presentarse a los Estados miembros, la adopción de reglas comunes en el campo de la asistencia legal mutua en materia de lavado de activos contribuirá a la consecución de estas metas.

iv) La OEA es un importante foro para el desarrollo y la codificación del derecho internacional. Ella tiene una larga historia en la elaboración de importantes instrumentos jurídicos interamericanos que han contribuido eficazmente al

25

progreso y la civilización de la región, por lo que una convención para controlar el lavado de activos no sería sino la continuación de una intensa cooperación continental, en la cual quedaría demostrado palmariamente su convicción en la lucha contra este flagelo.

v) La existencia de una Convención emanada de Naciones Unidas que, entre otros asuntos, regla el tema del lavado de activos, pareciera suficiente. Sin embargo, la tendencia mundial es generar instrumentos internacionales ‘locales’ que, como tales, reflejan las necesidades reales de la región. Sin ir más lejos, lo ocurrido en Europa abona lo anterior y es ejemplo de lo útil de una convención hemisférica contra el lavado de activos. Un instrumento de características regionales ayudaría al desarrollo de elementos de control

más concretos, casi "a medida", para establecer un marco más claro donde la cooperación jurídica se adecuaría a una realidad más palpable.

vi) Celebrar una convención permite abordar el problema del lavado y estudiarlo de modo único y global para lograr un instrumento con fuerza jurídica internacional que aúne los esfuerzos, posibilite la uniformidad de legislaciones en cuanto constitucionalmente sea posible por cada Estado miembro, perfeccione los mecanismos de detección de lavado de dinero, y, en fin, establezca reglas claras de orden y regulación de materias, como el secreto bancario y el proceso de extradición.

vii) Por último, no debe desconocerse que una Convención firmada y ratificada por un país obliga al mismo al cumplimiento de ese instrumento e importa un grado de compromiso político para cumplir con mecanismos de control efectivos en cada Estado

6. **CONSIDERACIONES AL REDACTAR UNA CONVENCION INTERAMERICANA**

Teniendo en cuenta la opción afirmativa, se estima que una convención interamericana contra el lavado de activos debería asentarse sobre las bases que a continuación se exponen, y consecuentemente, debería iniciarse un proceso de revisión de las leyes nacionales para adecuarlas efectivamente al nuevo instrumento jurídico.

Pero antes de abocarnos a las cuestiones singulares que se presentan para la elaboración de un instrumento jurídico interamericano especializado sobre el lavado de activos, es conveniente establecer un par de puntos:

- El primero, se debe resaltar la necesidad de un sistema preventivo en torno al tema del lavado de activos, estableciendo medidas particulares que eviten este

26

fenómeno. Si se privilegia un sistema de información, cooperación y asistencia continental se podrá frustrar los intentos de los lavadores de activos a utilizar los mercados del hemisferio como zonas o lugares de blanqueo.

- En segundo término, para poder realmente someter a juicio a quienes se dediquen a tales actividades, es necesario acordar un procedimiento de extradición, único, equilibrado y transparente, por delitos de lavado de activos en los términos descritos por la misma convención.

Una Convención Interamericana debería contener los mecanismos de control de lavado de activos más difundidos y admitidos en el ámbito global, regional y local. Por lo tanto, para ser un instrumento efectivo esta Convención debería:

- ◆ Reflejar las conclusiones a las cuales se arribó a partir del resultado del Mecanismo de Evaluación Multilateral en materia de Lavado de Activos
- ◆ Cumplir con las disposiciones del Reglamento Modelo de la CICAD
- ◆ Incluir los principios del Plan de Acción de Buenos Aires

- ◆ Reconocer la importancia de las 40 recomendaciones del GAFI y las 19 Recomendaciones del GAFIC
- ◆ Solicitar a los países que cumplan con los sistemas de evaluación mutua establecidos por el GAFI y el GAFIC u otros organismos similares, tales como el Consejo de Europa o el Grupo de Supervisores de la Banca Offshore
- ◆ Tomar en cuenta los instrumentos internacionales de más reciente vigencia, como podrían ser la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo a la Convención del Consejo de Europa sobre Lavado, Búsqueda, Incautación y Confiscación del Producto del Delito (Convención de Estrasburgo de 1990)

7. **CONCLUSIONES**

Como surge de lo manifestado en este informe, cualquiera de las dos opciones respondería a una lógica jurídica respetable. Y teniendo en cuenta los elementos considerados a lo largo del trabajo, bien podría optarse por una posición o la otra.

Las conclusiones principales a las cuales arribó el Grupo de Expertos dados los argumentos de este informe son las siguientes:

- i. El grupo de Expertos no encuentra impedimentos técnicos para realizar una Convención Interamericana en esta materia;

27

- ii. Que sería muy importante, antes de comenzar con este esfuerzo, conocer los resultados de las negociaciones que se adelantan en la ONU sobre la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional;
- iii. Del mismo modo, el Grupo de Expertos considera que tal vez el momento oportuno para que los Estados Miembros de la Organización comiencen la negociación de una Convención sobre este tema, sea cuando concluya la primera ronda de la evaluación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, cuyos resultados serían de gran utilidad en un esfuerzo de estas características y
- iv. Que el Grupo de Expertos entiende que los países deben dar prioridad a la asignación de recursos y esfuerzos al Mecanismo de Evaluación Multilateral para poder disponer de más y mejor información sobre la situación hemisférica del problema del lavado de activos, para poder incluir normas específicas de control en una Convención Interamericana.

Washington, julio, 99