



17th St. & Constitution Avenue N.W.
Washington, D.C. 20006
Estados Unidos de América

**COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL
CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS**

CICAD

Organización de los Estados Americanos

T. 202.458.3000
www.oas.org

Secretaría de Seguridad Multidimensional

**XXXIX REUNION DEL GRUPO DE EXPERTOS PARA EL
CONTROL DE LAVADO DE ACTIVOS
25 y 26 de septiembre de 2014
Montevideo, Uruguay**

**OEA/Ser.L/XIV. 4.39
CICAD/LAVEX/doc.3/14
17 SEPTIEMBRE 2014
Español**

**Propuesta de Programa de Asistencia Técnica sobre Cooperación Internacional en materia de
Recuperación de Activos**

SUMARIO

1) Antecedentes	3
2) Justificación	3
3) Objetivos	5
3.1) General	5
3.2) Específicos	5
4) Productos.....	5
5) Metodología	6
5.1) Desarrollo del diagnóstico situacional	6
5.2) Elaboración de disposiciones marco sobre cooperación internacional para la recuperación de activos.....	6
5.3) Creación de un Repositorio de Información Estructurada	7
5.4) Cursos de capacitación.....	7

1) Antecedentes

Desde su conformación, el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (GELAVEX) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA) está llevando a cabo iniciativas en materia de prevención, detección, investigación, persecución y control del lavado de activos, de la financiación del terrorismo y de sus delitos conexos.

En ese sentido, se han redactado legislaciones modelo y recomendaciones de buenas prácticas que enfatizan la importancia de la cooperación internacional en la materia¹. Tales documentos son comúnmente utilizados como referencia en foros internacionales y sirven como orientación a los Estados Miembros a la hora de adecuar sus legislaciones internas a los estándares internacionales.

La experiencia adquirida por el Sub-Grupo de Cooperación Internacional y Decomiso del GELAVEX, particularmente desde el año 2008, le ha permitido identificar algunos obstáculos que dificultan sobremanera la recuperación de activos de origen ilícito en casos en que concurren elementos internacionales. Por esa razón, el Grupo determinó que se vuelve imperante la necesidad de optimizar la cooperación internacional en la materia a partir de la creación de una propuesta de Programa de Asistencia Técnica a ser desarrollada por la Secretaría Ejecutiva (SE/CICAD) con apoyo del GELAVEX.

A raíz de tal propuesta, en la XXXVII Reunión del GELAVEX, celebrada del 17 al 18 de septiembre de 2013 en Brasilia, Brasil, el Pleno del Grupo encomendó a la SE/CICAD la tarea de diseñar un programa en los moldes expuestos durante la reunión. Posteriormente, en el quincuagésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la CICAD, que tuvo lugar del 11 al 13 de diciembre en Bogotá, Colombia, tal iniciativa fue aprobada por la Comisión.

Por su lado, la resolución del cuadragésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado del 3 al 5 de junio de 2014, en Asunción, Paraguay, subrayó la necesidad de “mejorar la eficacia de la cooperación internacional en materia de recuperación de activos”².

Como respuesta a las responsabilidades que le fueron encomendadas, la Secretaría Ejecutiva (SE/CICAD) inició el proceso de diseño de la presente propuesta relativa al Programa de Asistencia Técnica sobre Cooperación Internacional en materia de Recuperación de Activos, cuyos avances fueron presentados en la XXXVIII Reunión del GELAVEX, celebrada del 22 al 23 de mayo de 2014 en Washington, DC, Estados Unidos de América.

En la ocasión, las delegaciones recibieron con beneplácito tales avances e instaron a la SE/CICAD a culminar el diseño de la propuesta y a presentarla ante el Pleno en la XXXIX Reunión del GELAVEX, que tendría lugar el 25 y el 26 de septiembre en Montevideo, Uruguay.

2) Justificación

¹ Ver, por ejemplo, el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves de la CICAD, de 1992.

² Ver: § 103 de la Resolución.

Como fue expuesto por el Sub-Grupo de Cooperación Internacional y Decomiso en la XXXVII Reunión del GELAVEX, es habitual que los delincuentes que obtienen ganancias del delito en un país las transfieran a otro y, una vez en el extranjero, los bienes sean sometidos a múltiples transformaciones³.

Los bienes pueden, por ejemplo, mantenerse en la cuenta bancaria a nombre del delincuente, sus familiares o testaferros, almacenarse en una caja de seguridad o utilizarse para la adquisición de inmuebles o la creación de empresas. En ese sentido, el mayor desafío reside en identificar, localizar y recuperar esos bienes que se encuentran en Estados diversos y, muchas veces, a nombre de personas diferentes del responsable del delito que, en ocasiones, incluso desconocen el origen ilícito de tales activos.

Aunque existe un amplio acuerdo internacional entre los países del Hemisferio sobre la importancia de la cooperación internacional para localizar y recuperar los bienes de origen delictivo, en la actualidad no existe legislación adecuada que permita proceder al decomiso y a la recuperación de bienes, ni procedimientos específicos en los que se detalle qué se debe hacer cuando un país solicita ayuda a terceros⁴.

En tales circunstancias, la normativa internacional alienta a la posibilidad de que una autoridad judicial extranjera dicte una resolución de incautación/decomiso y requiera que sea ejecutada en otro Estado, con el objetivo de salvaguardar los objetos, documentos o datos que puedan ser decomisables o utilizados como prueba, impidiendo así su desaparición.

No obstante, la recuperación de activos implica la coordinación y colaboración entre diversos organismos nacionales, en jurisdicciones con tradiciones jurídicas distintas (*common law versus civil law*) y procedimientos que suponen verdaderas trabas a la hora de cooperar. Entre ellas, el Sub-Grupo de Cooperación Internacional y Decomiso del GELAVEX consideró más notorias las siguientes:

a. En relación a la **terminología jurídica**, se observan diferencias en la denominación de las *infracciones penales*, hecho que genera problemas a la hora de valorar la doble incriminación, necesaria para la cooperación internacional; disconformidades en la denominación de las *medidas cautelares* dirigidas a la incautación de bienes, pues algunos Estados emplean el término *embargo*, mientras otros se refieren a *incautación*, *congelación*, *decomiso*, etc.; y disimilitudes en la denominación de *comiso*, pues en varias jurisdicciones se solicita cooperación en el marco de un procedimiento relativo al *comiso* o *decomiso civil*⁵;

b. Por su lado, las **diferencias procedimentales** entre los Estados también son significativas, por ejemplo, en relación a los requisitos con los que deben contar las solicitudes de cooperación y a los estándares para la recolección de evidencia y para determinar lo que puede ser considerado como prueba. De hecho, tales diferencias motivan retrasos importantes y confusión en casos en que se requiere cooperación internacional.

3 Ver: "Estudio de Identificación de Mecanismos de Cooperación Internacional (formales e informales) que permitan un adecuado intercambio de información para la Prevención y Represión del Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y la Recuperación de Bienes de Origen Delictivo", p. 9-10.

4 OEA. Sistemas de administración de bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado, 2011, p. 74-75.

5 La referencia a "civil" se vincula en algunos Estados al procedimiento civil, lo que impide la cooperación internacional por entenderse que no se trata de un tema de índole penal (pese a que la medida impuesta esté relacionada con la comisión de hechos delictivos). El problema se complica, todavía más, en casos en los que se emplea la expresión "extinción de dominio", por no encontrarse presente en la mayor parte de las jurisdicciones de los Estados Americanos ni de otros continentes.

3) Objetivos

3.1) General

Identificar las dificultades prácticas que los Estados Miembros de la OEA experimentan para recuperar activos ilícitos en casos en que concurren elementos internacionales y ofrecer herramientas para que la identificación, localización y recuperación de activos sea realizada de manera más harmónica, efectiva y en conformidad con los estándares internacionales sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

3.2) Específicos

- Identificar los principales retos que enfrentan los Estados Miembros de la OEA para recuperar activos de origen ilícito en casos en que concurren elementos internacionales;
- Optimizar y promover el intercambio de información para prevenir y reprimir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y sus delitos conexos, al facilitar la recuperación de activos de origen delictivo;
- Ofrecer asistencia técnica para que los Estados Miembros de la OEA adopten las recomendaciones internacionales sobre recuperación de activos de origen delictivo;
- Contribuir al fortalecimiento institucional y con la capacitación de especialistas en recuperación de activos;
- Aumentar la confianza entre las instituciones y los funcionarios dedicados a la recuperación de activos en los Estados Miembros de la OEA;
- Mejorar la cooperación administrativa y judicial entre los Estados Miembros de la OEA en materia de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y sus delitos conexos;
- Promover la adopción de mecanismos para compartir bienes decomisados de origen ilícito entre los Estados que colaboran en su identificación y recuperación;
- Facilitar el intercambio de conocimiento, experiencias y buenas prácticas en materia de recuperación de activos.

4) Productos

I. Desarrollo de un diagnóstico situacional que permita identificar los retos que los Estados Miembros de la OEA enfrentan en materia de recuperación de activos en casos en que concurren elementos internacionales y sirva de base para los productos II, III y IV;

II. Elaboración de disposiciones marco que sirvan como referencia a los Estados Miembros de la OEA para implementar los estándares internacionales en materia de recuperación de activos;

III. Creación de un Repositorio de Información Estructurada que facilite la cooperación internacional en materia de recuperación de activos de origen ilícito;

IV. Capacitación en cooperación internacional para la recuperación de activos.

5) Metodología

5.1) Desarrollo del diagnóstico situacional

El diagnóstico situacional proveerá información precisa y detallada sobre los procesos seguidos en cada Estado Miembro en materia de investigación, identificación, congelamiento, incautación, decomiso y repartición de activos de origen ilícita a partir de diversas fuentes:

- Documentos publicados por el GELAVEX y sus socios estratégicos, como las evaluaciones mutuas del GAFI en relación a la implementación de las recomendaciones 3 y 38⁶;
- Variables, indicadores y experiencias de agentes-clave responsables por las diversas fases del proceso de recuperación de activos en casos en que concurren elementos internacionales.

Así, se identificarán los obstáculos legales y operacionales que retrasan, complican e incluso llegan a impedir la cooperación internacional en recuperación de activos de origen ilícita. Será posible, entonces, alocar recursos y direccionar oportunamente las próximas iniciativas de asistencia técnica y capacitación llevadas a cabo por la SE/CICAD, el GELAVEX y sus socios estratégicos.

5.2) Elaboración de disposiciones marco sobre cooperación internacional para la recuperación de activos

Para la elaboración de las disposiciones marco se crearía un Grupo de Trabajo, coordinado por la SE/CICAD, que sería constituido por un Consultor Principal y por profesionales con acreditada formación en la materia pertenecientes a organismos-clave de los Estados Miembros de la OEA y a los socios estratégicos del GELAVEX.

El Consultor Principal sería un profesional con extremada cualificación y relevante experiencia en el tema, a quien le sería encargada la elaboración de una línea de base de las disposiciones marco, realizadas a partir de una revisión de la normativa y bibliografía existentes, así como de la información recopilada en el diagnóstico situacional.

Aunque el Grupo de Trabajo se mantendrá en contacto por medios virtuales, también se reuniría físicamente en dos ocasiones:

i) La primera reunión sería celebrada con el objetivo de consolidar un primer borrador de las disposiciones marco, a partir de la línea de base elaborada por el Consultor Principal. El borrador sería enviado a los integrantes del GELAVEX y publicado en el repositorio de información estructurada, para

⁶ Tales recomendaciones hacen referencia a la asistencia judicial recíproca, al congelamiento de activos y al decomiso.

que los interesados puedan proceder a su lectura y tengan oportunidad de enviar sus comentarios al respecto;

ii) La segunda reunión tendría como fin discutir en profundidad tal documento e incorporar las modificaciones que se estimen relevantes. A partir de los insumos de Grupo de Trabajo, el Consultor Principal procedería a la creación del borrador de las disposiciones marco.

Posteriormente, el borrador de las disposiciones marco serían presentadas ante el GELAVEX, oportunidad en la que serían discutidas y, si procediera, elevadas a la Comisión para su aprobación.

5.3) Creación de un Repositorio de Información Estructurada

El Repositorio de Información Estructurada, además de configurarse como una herramienta de recopilación de información relacionada con la recuperación de activos, ayudaría a sus usuarios a entender el proceso inherente a la asistencia mutua internacional.

Tal herramienta se encontraría disponible en la página web de la Sección Anti-Lavado de Activos de la CICAD/OEA, con el fin de auxiliar a los profesionales involucrados en el proceso de recuperación de activos (jueces, investigadores financieros, fiscales, abogados, personal de las oficinas de administración de bienes decomisados, funcionarios de las UIFs, etc.) y estaría conformado por diversas secciones, en las que los materiales se encontrarían organizados de manera didáctica y serían actualizados permanentemente por la SE/CICAD.

Para cada país, en el repositorio se incluiría lo siguiente:

- i. Información esencial para la cooperación en materia de recuperación de activos, tales como puntos de contacto en cada Estado Miembro, sus bases legales y jurídicas, así como redes institucionales que podrían ser de utilidad;
- ii. Los principales hallazgos del diagnóstico situacional (producto I), tales como las normativas nacionales en la materia;
- iii. Indicaciones para realizar solicitudes de asistencia legal mutua relativas al proceso a seguir (requerimientos, formalidades, plazos, etc.) y formularios para requerir asistencia o responder a pedidos de terceros Estados.

El repositorio contará, además, con amplia información sobre la recuperación de activos, como:

- i. Informes, análisis y documentos generados por el GELAVEX y sus socios estratégicos sobre cooperación internacional y decomiso de manera estructurada;
- ii. Estudios de caso sobre recuperación de activos que puedan servir como referencia a los Estados Miembros de la OEA.

5.4) Cursos de capacitación

Conforme fue mencionado, el diagnóstico situacional permitiría entender detalladamente los procesos de recuperación de activos en los Estados Miembros y, por medio del repositorio de información estructurada, importantes datos serán colocados al alcance de funcionarios involucrados en el proceso de recuperación de activos de origen ilícito, como legisladores, jueces, fiscales, miembros de

