

Exposición de Motivos Ley Marco sobre Prevención y Combate del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado

Rio de Janeiro, Brasil 25 y 26 de agosto de 2011

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PREVENCIÓN INTERNACIONAL Y COMBATE DEL LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.

El lavado de activos es un fenómeno esencialmente transnacional. Para prevenirlo y combatirlo, la comunidad internacional ha desarrollado un verdadero sistema de control global, dirigido a evitar que, en un contexto de interconexión creciente, los distintos sectores de la economía mundial sean utilizados por las organizaciones criminales para recubrir con apariencia de legitimidad, los capitales que obtienen de sus actividades ilícitas.

Paralelamente se viene llevando adelante una estrategia orientada a combatir el terrorismo internacional mediante la prevención y el control de su financiación. Tal estrategia se halla coordinada y fuertemente articulada con la lucha contra el lavado de activos.

Este sistema de control global se ha constituido en torno a los organismos e instrumentos internacionales que pasamos a indicar.

LA ONU

El papel de la Organización de las Naciones Unidas en materia de lavado de activos se desempeña a partir de cuatro elementos básicos.

La Convención de Viena de 1988 (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas). Establece la obligación de los Estados partes de tipificar el delito de lavado de activos como delito grave vinculado al narcotráfico, a la vez que exige cooperación internacional en materia penal, que incluye la extradición, el decomiso y la asistencia judicial recíproca.

La Convención de Palermo de 2000 (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional). Contiene disposiciones tendientes a la penalización del lavado de activos procedentes de un amplio número de delitos anteriores, así como otras normas de prevención y control.

La Declaración Política y el Plan de Acción adoptados por la Asamblea General en junio de 1998, que subraya la importancia de fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el combate del lavado de activos, y recomienda a los Estados que establezcan programas nacionales en la materia que incluyan la penalización del lavado de activos provenientes de delitos graves, la identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del producto del dinero, un método adecuado de prevención en el sistema financiero, el reporte de operaciones sospechosas, el intercambio efectivo de información nacional e internacional, etcétera.

El Programa Mundial contra el Lavado de Dinero

El Programa Mundial contra el Lavado de Dinero funciona en el ámbito de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito. A través de este Programa, las Naciones Unidas ayudan a sus Estados Miembros a incorporar legislación contra el lavado de activos y a desarrollar y mantener mecanismos adecuados para combatir este delito.

Asimismo; la ONU ha aprobado diversos instrumentos con la finalidad de combatir las actividades terroristas, entre los que se destacan el "Convenio Internacional para la represión de la financiación del

terrorismo" y el "Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas".

2) El GAFI-FATF

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el lavado de activos (Financial Action Task Force) es un organismo internacional creado en 1989 por el grupo de los siete países más industrializados (G7), en su 15a. Cumbre anual en París, a efectos de elaborar y promover medidas para combatir el lavado de activos.

Actualmente está integrado por más de treinta países y dos organismos internacionales: la Comisión Europea y el Consejo de la Cooperación del Golfo.

El GAFI ha desarrollado cuarenta recomendaciones que constituyen el estándar mundial, modelo internacionalmente aceptado como el conjunto de reglas adecuadas para la prevención y el control del lavado de activos.

El organismo realiza exámenes periódicos de sus miembros con el fin de verificar el nivel de cumplimiento de las Cuarenta Recomendaciones.

Tales exámenes se realizan en la forma de ejercicios anuales de autoevaluación y de evaluaciones mutuas periódicas de sus miembros.

También se evalúa a países y territorios que no integran la organización a los efectos de identificar a aquellos que, de acuerdo con los veinticinco criterios definidos por el organismo a tales efectos, se consideran "no cooperativos" en la lucha internacional contra el lavado de activos, los cuales pasan a formar parte de las comúnmente denominadas "listas negras" de paraísos financieros.

Los países miembros del GAFI pueden adoptar medidas en el plano económico y financiero que impliquen graves consecuencias para los países que son incluidos en la mencionada lista.

En el año 2001 el GAFI aprobó ocho recomendaciones especiales contra el financiamiento del terrorismo.

3) El Comité de Basilea

El Comité de Basilea sobre Reglas y Prácticas de Control de las Operaciones Bancarias, integrado por representantes de los bancos centrales del Grupo de los diez países más industrializados, ha emitido una serie de documentos en los cuales ha establecido un conjunto de principios dirigidos a las instituciones financieras tendientes a impedir su utilización para la legitimación de activos de origen delictivo.

4) La Comunidad Europea

A nivel de la Unión Europea existe la Convención sobre el Blanqueo, Identificación, Embargo y Decomiso de Beneficios Económicos Derivados del Delito, aprobado por el Consejo de Ministros en setiembre de 1990 y abierto a la firma el 18 de noviembre de 1990, de contenido, terminología y sistemática similares a la Convención de Viena, aunque con un alcance más amplio en tanto se contemplan otros delitos precedentes además del narcotráfico.

Asimismo, el Consejo de las Comunidades Europeas emitió una directiva con fecha 10 de junio de 1991 sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Esta norma obliga a los Estados miembros de la CE a armonizar sus legislaciones internas, impulsando la puesta en práctica de los principios consagrados en la Convención antes mencionada.

5) El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD)

El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) se constituyó en diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, como organismo intergubernamental regional similar al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), con la finalidad de llevar adelante la estrategia contra el lavado de activos en América del Sur.

Desarrolla sus objetivos mediante ejercicios de evaluación mutua entre los países miembros y actividades de capacitación y apoyo a los esfuerzos de fortalecimiento institucional de los mismos.

Uruguay desempeñó un papel fundamental en la creación de este Grupo en el cual participan también: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

6) CICAD/OEA

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) dependiente de la Organización de Estados Americanos posee una Unidad de Control del Lavado de Activos de carácter permanente y un Grupo de Expertos integrado por delegados de los países miembros de la Organización, que se reúne en forma anual.

La CICAD aprobó, en 1992, un "Reglamento Modelo Americano sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves", en sintonía con la Convención de Viena de 1988 y desarrollando sus principios. Asimismo, implemento un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que analiza en forma anual los avances de los países del hemisferio en la lucha contra el uso indebido de drogas y en el combate al lavado de activos.

También en el ámbito de la OEA se ha aprobado una "Convención Interamericana contra el Terrorismo", que prevé medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.

7) La Cumbre de las Américas

La Conferencia Ministerial de la Cumbre de las Américas emitió un comunicado relativo al lavado de dinero e instrumentos del crimen en diciembre de 1995.

8) El Grupo EGMONT

El Grupo Egmont es una institución de carácter informal que reúne a las Unidades de Análisis Financiero de los distintos países, promueve la implementación de tales unidades en aquellos países que no la tienen, y el intercambio de información por vía administrativa entre las mismas.

9) Los Organismos Multilaterales de Crédito (FMI, BANCO MUNDIAL, BID).

En la estrategia global contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo, a partir de 2002 el FMI y el BM han asumido un papel protagónico que implica la participación de ambos organismos en los procesos de evaluación y en la generación de estándares en la materia. Se ha elaborado una metodología conjunta de evaluación que comenzó a ser aplicada a partir del año 2003 y que implica la realización de evaluaciones en coordinación con GAFI y organismos regionales a su estilo.

Esto determina un drástico cambio de eje en relación a los máximos referentes políticos a nivel internacional vinculados a la lucha contra el lavado de activos que representa, a su vez, una obvia centralización y clarificación del sistema de "premios y castigos".

Asimismo, es notoria la creciente presencia del BID en este tema, mediante el financiamiento de actividades de capacitación y de fortalecimiento institucional en el hemisferio, en conjunción con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA).

II. - EL CONTROL PARLAMENTARIO

Como parlamentarios, tenemos la obligación de velar para que todos estos acuerdos que se realizan a nivel de gobiernos, no queden sólo en el ámbito de los Poderes Ejecutivos y agencias estatales; es necesario asimismo, que también los Parlamentos participen de los mismos.

La lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, loable en sí misma, puede ser sin embargo, una excusa que justifique la violación de derechos humanos, la destrucción del medio ambiente, y la persecución política de los opositores, entre otros.

La presencia de los Parlamentos en los ámbitos internacionales de acuerdo, el control parlamentario sobre el modo en que se lleva adelante la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, son la garantía última de que, en su transcurso y a su amparo, no se vulneren derechos inalienables de los pueblos que representan los Parlamentos.

La participación parlamentaria implica, además, la participación de las oposiciones en estos acuerdos y en el desarrollo de estas políticas. Por lo tanto, además de ser una garantía democrática de las políticas a desarrollar, lo es también de su continuidad, más allá de la alternancia de los partidos en el gobierno.

El Parlatino no debe, en consecuencia, estar ausente en este esfuerzo internacional y latinoamericano para el control y el combate de este flagelo.

III. Criterios para formular el proyecto

Por las razones anotadas y tomando en consideración los esfuerzos institucionales de los Estados, los organismos multilaterales y los instrumentos antes referidos, la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado, del Parlatino, se dio a la tarea de revisar las legislaciones nacionales sobre la materia así como las propuestas más elaboradas por los organismos internacionales para proponer un proyecto de Ley Marco sobre Prevención y Combate del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, bajo las siguientes consideraciones:

- Esencia de la ley. Como todas las leyes marco que elabora el Parlatino la presente se propone como el marco de referencia parlamentario por excelencia para orientar el desarrollo legislativo en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Por lo que toma en cuenta las experiencias regionales más sobresalientes y las adopta como una recomendación sujeta al juicio y evaluación de todos los congresos y parlamentos latinoamericanos. Su consecuencia inmediata será que los congresos o parlamentos de los países la consideren un instrumento para fortalecer las políticas de lavado de activos de los Estados.
- Principal amenaza relacionada con la delincuencia organizada. El fortalecimiento de la delincuencia organizada transnacional radica fundamentalmente en su capacidad de financiación de sus actividades, por lo que el lavado de activos se convierte en la principal amenaza en el espectro criminógeno que afecta a los Estados y las sociedades.
- Soberanía y derechos humanos. Las estrategias de investigación en el sistema financiero de cada uno de los Estados y entre países se deberá realizar siempre preservando sus soberanías y manteniendo las medidas precautorias suficientes para no afectar los derechos humanos y las garantías individuales de las personas físicas o morales de las sociedades.
- Investigación de lo que la ley ordena. Los gobiernos sólo pueden investigar lo que la ley les ordena, por tanto las personas pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe; de ahí la importancia de que cada país trabaje de manera especial en la tipificación del delito, así como en la tipificación de las actividades que potencialmente son vulnerables, sin que ello derive en una inclusión exhaustiva sin fundamento de todas las actividades económicas.
- Preservación del secreto bancario. En razón de lo anterior los mecanismos que se han diseñado en materia de secreto bancario deberán preservarse por siempre, y solo mediante un ordenamiento judicial habrá de solicitarse la información necesaria, garantizándose en todo momento el manejo reservado por los tribunales competentes.
- Aplicabilidad generalizada de la ley marco. Es un hecho reconocido que no todos los países son afectados de la misma manera por el lavado de activos; sin embargo, ha de considerarse que en el éxito del combate de unos países, tendrá como efecto que las operaciones delictivas asociadas con este fenómeno se trasladen a los otros países de la región, por lo que esta propuesta legislativa debe implementarse con un carácter preventivo en donde por ahora no es significativo este delito.

- Responsabilidad delictiva de personas físicas que forman parte de sociedades. No se debe dejar de lado en la Ley Marco el penalizar tanto los casos de personas morales que estén sujetas a delitos de lavado, como a las personas físicas que forman parte de estas determinando el grado de responsabilidad diferenciado de cada una de ellas, estableciendo para ambos casos el delito juzgable y la sentencia aplicable por la autoridad competente.
- Comunicación permanente. Las autoridades responsables de investigar el lavado de activos deberán tener permanente comunicación para compartir la información entre los distintos Estados, reconociendo que unos han avanzado más rápido que otros. Se trata de que además de la información se compartan la tecnología con que procesan la información y la manera concreta de operar para obtener los resultados. Las autoridades serán responsables de la no filtración de la información.
- Protección integral de denunciantes. Las empresas o personas involucradas en negocios para poder ser obligados a denunciar hechos o personas sospechosas deberán tener las garantías de que no se pondrá en riesgo la integridad de sus familias por causa de los delitos que denuncian.
- Control parlamentario. En la parte final se adiciona una propuesta normativa que hace referencia a la necesidad de que los gobiernos de los diferentes Estados informen periódicamente a sus congresos o parlamentos los avances y los problemas que les presentan en el combate al lavado de dinero y financiación del terrorismo, con el fin de que los cuerpos legislativos de cada país hagan una evaluación y diagnóstico periódico de la evolución que tienen los programas en la materia y determinar las posibles reformas al marco jurídico contra estos flagelos en los países integrantes del Parlatino.

Por lo antes expuesto se pone a la consideración del Parlatino el siguiente Proyecto:

[LEY MARCO SOBRE PREVENCIÓN Y COMBATE DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO](#)