

INTRODUCCIÓN AL MARCO JURÍDICO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

DOCUMENTOS UIAF





Introducción al marco jurídico y estándares internacionales antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo

2014

Esta publicación fue realizada por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DIRECCIÓN EDITORIAL

Luis Edmundo Suárez Soto
Director General UIAF

Javier Alberto Gutiérrez López
Subdirector de Análisis Estratégico UIAF

AUTORES

Luis Edmundo Suárez Soto
Director General UIAF

María Camila Castellanos Montoya
Andrés Rodríguez Álvarez
Claudia Andrea Soracá Yepes
Investigadores Académicos

COORDINACIÓN EDITORIAL

María Camila Castellanos Montoya

ASESORES Y COLABORADORES DE PRODUCCIÓN EDITORIAL

Claudia Andrea Soracá Yepes
Juan Carlos Téllez Pinilla

CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

García Solano y Compañía SAS - Caliche Impresores
Impresores Molher LTDA

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 91 de la Ley 23 de 1982, los derechos de autor del presente documento pertenecen a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Queda prohibida cualquier reproducción, parcial o total, de su contenido sin la autorización previa y escrita de la UIAF. Los análisis presentados son de carácter general y no hacen referencia ni constituyen prueba sobre vínculos ciertos y permanentes de individuos con actividades asociadas al lavado de activos y financiación del terrorismo.

La UIAF no se responsabiliza por el uso (acción u omisión) que haga cualquier persona o grupo de personas de la información (total o parcial) comprendida en el texto.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

pag 8

1

SISTEMA INTERNACIONAL ALA/CFT
EN PERSPECTIVA

pag 10

2

ORGANISMOS INTERNACIONALES E
INSTRUMENTOS ALA/CFT

pag 14

3

LAS 40 RECOMENDACIONES
DEL GAFI

pag 23

4

GESTIÓN INTERNACIONAL DE LA UIAF

pag 27

CONCLUSIONES

pag 30

INTRODUCCIÓN AL MARCO JURÍDICO Y ESTÁNDARES

INTERNACIONALES ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

“El derecho es el conjunto de condiciones que permiten a la libertad de cada uno acomodarse a la libertad de todos” (Immanuel Kant, filósofo alemán, 1724-1804).

“La ley no debe tornar al pasado, sino prever el futuro” (Niccolò Machiavelli, historiador, político y teórico italiano, 1469-1527).

INTRODUCCIÓN

Existen a nivel internacional acuerdos interestatales que reúnen los principios y preceptos normativos sobre los cuales se definen las relaciones entre países y se establecen las responsabilidades y consecuencias que derivan del tratamiento de diversos temas de importancia transnacional.

Los Estados que se suscriben a estos acuerdos manifiestan un compromiso político a aplicar jurídica y operativamente, como mínimo, aquellas directrices del derecho internacional público y de estándares internacionales sobre política pública, creados sobre la base de corresponsabilidad en la resolución de asuntos que atañen al concierto mundial de naciones.

Dos asuntos que han suscitado firme interés internacional, reflejándose en diversas iniciativas regulatorias que empiezan a surgir entre las décadas de los 80 y 90, son el lavado de activos y la financiación del terrorismo, delitos que atentan contra el orden económico y social, y la seguridad nacional de los países.

En este contexto, y sobre el sustento de normas, instrumentos de cooperación y lineamientos de política pública, se ha estructurado el Sistema Internacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), del cual se desprenden los sistemas nacionales ALA/CFT y las entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) de Colombia.

Con el interés de contribuir al estudio y comprensión de este Sistema desde la introducción a sus raíces y pilares, la UIAF elaboró el presente documento, donde recopila y describe el conjunto principal de instrumentos normativos y estándares internacionales sobre lavado de activos y financiación del terrorismo, y donde explica la participación internacional de la UIAF en el último cuatrienio, dirigida a través de un enfoque proactivo y el modelo de gestión Sistémico, Amplio y Bidireccional.





01

SISTEMA INTERNACIONAL
ALA/CFT EN PERSPECTIVA

Cuando se hace referencia al Sistema Internacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), entendemos que engloba la arquitectura jurídica e institucional que existe para prevenir y contener los fenómenos de crimen organizado transnacional asociados al lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT).

Se trata, específicamente, de una estructura de normas, leyes, medidas, procesos e instituciones que se ha forjado con el interés de crear un cerco contra la expansión del crimen organizado transnacional, específicamente a través de la intervención a sus recursos y ganancias, las cuales generan profundos **daños económicos, sociales, políticos y culturales**¹ y/o son utilizados para financiar actividades que atentan contra la seguridad de los países y de sus ciudadanos.

Como agentes principales en el establecimiento de los primeros peldaños de este sistema, se destacan los países miembros del **Grupo de Diez (G-10)**² y el

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea³. Dado el enfoque crediticio del primero y su correlación con el segundo (como Comité de su creación), el sistema internacional ALA/CFT desde sus inicios adquirió una connotación principalmente financiera.

Y mientras que las entidades de servicios financieros venían aplicando controles de autorregulación y medidas de protección contra el crimen, paralelamente fueron surgiendo instrumentos internacionales – jurídicamente vinculantes para los Estados – que abarcarían más aspectos de ese esfuerzo.

Es así, como desde los años 90 en adelante, estos instrumentos sentarían los pilares del marco internacional de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, consagrados en diversas convenciones interestatales y en las denominadas 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

¹ Ver Suárez Soto, L.E. y Hurtado Cardona, A.M. (2014). "La Dimensión Económica del Lavado de Activos". Bogotá: Unidad de Información y Análisis Financiero.

² Consorcio de carácter económico compuesto por los gobiernos y bancos centrales de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. El gobierno de Luxemburgo es miembro asociado. A pesar de tener 11 miembros y uno asociado, el grupo conserva el nombre, G-10. Ver Bank for International Settlements (BIS), www.bis.org.

³ Fue creado en 1974 por los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros del G-10 con el fin de estudiar fenómenos financieros internacionales y emitir recomendaciones para minimizar los riesgos vinculados a las instituciones financieras, buscando, inicialmente, la prevención de crisis bancarias y el fortalecimiento del sistema financiero.

Marco jurídico internacional

En los ochentas se experimentó un escalamiento de la delincuencia organizada transnacional, marcada particularmente por el auge del narcotráfico, delito que permeó fronteras nacionales y cuyas cuantiosas ganancias fueron motivo para encontrar en el sistema financiero un canal propicio para ocultar el origen ilícito de esos réditos, es decir, blanqueo de capitales (lavado de activos).

La necesidad entonces de prevenir, controlar y sancionar el blanqueo de capitales generó en los Estados y en organizaciones internacionales el interés de fortalecer y armonizar las legislaciones nacionales, tanto en sus contenidos como procedimientos, dando lugar al surgimiento del marco normativo y de estándares internacionales de política pública que definen al Sistema Internacional ALA/CFT.

Como pilares fundamentales, se destacan la Declaración de Principios de Basilea (1988); el Convenio de Estrasburgo contra el Blanqueo de Capitales (1990); las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (1990); el Convenio de Naciones Unidas para la Supresión de

la Financiación del Terrorismo (1999); la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

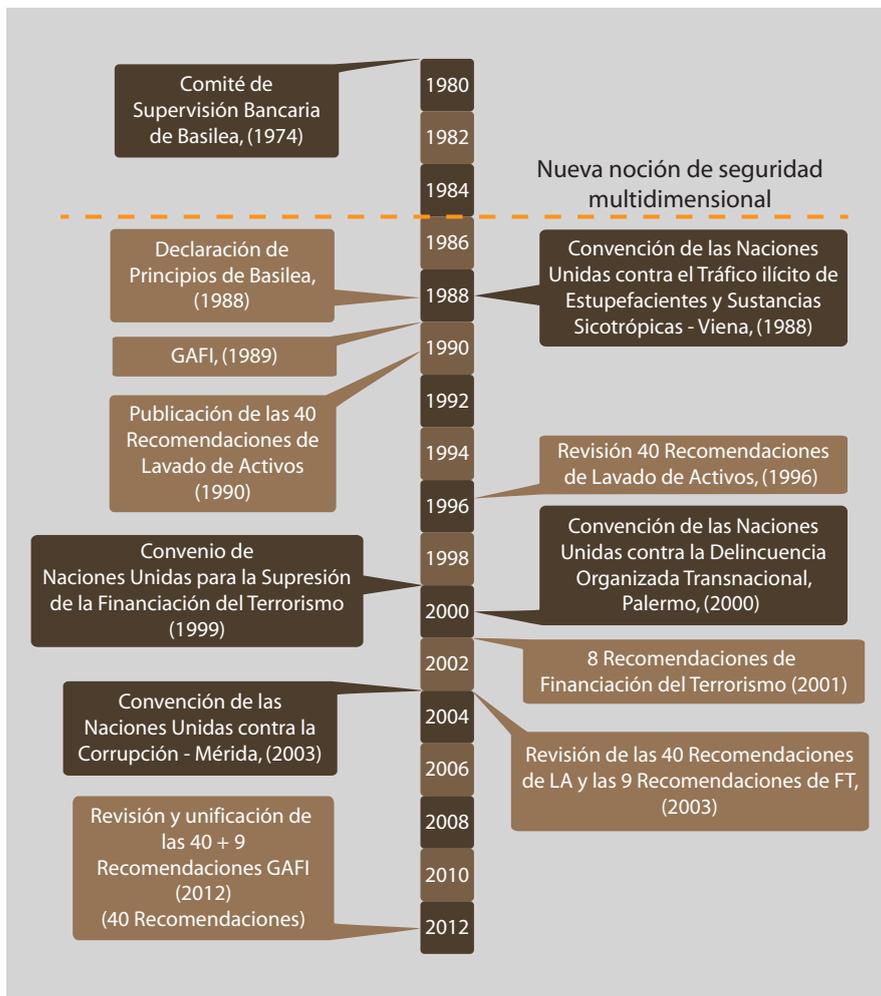
En el continente americano, el Reglamento modelo de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas de la OEA (reformado en 2002), Declaración de Caracas (1990), de Cartagena (1991), Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), y las guías del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat), entre otras.

El marco internacional de lucha contra el LA/FT se fundó sobre la búsqueda de compatibilidad entre las medidas e instituciones a disposición de los Estados para cooperar de manera articulada contra fenómenos delictivos transnacionales, al margen de los sistemas jurídicos, políticos y económicos imperantes.

En consecuencia, se crearon mecanismos de intercambio de información y colaboración interestatal en los ámbitos de inteligencia, investigación y judicialización, entre otros.

Línea del tiempo 1

Principales puntos de referencia





02

**ORGANISMOS
INTERNACIONALES**

E INSTRUMENTOS ALA/CFT

Organismos internacionales emisores de normas y estándares antilavado

NACIONES UNIDAS

Desde los ochentas, esta organización ha sido líder en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, lavado de activos, financiación del terrorismo y corrupción, promulgando una serie de convenciones y convenios, entre los que se destacan: contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Viena, 1988); contra la delincuencia organizada transnacional (Palermo, 2000); para la represión de la financiación del terrorismo (1999)⁴; y contra la Corrupción (Mérida, 2003).

En 1997 se creó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), la cual colabora con los Estados miembros para “fortalecer el imperio de la ley, promover sistemas de justicia penal estables y viables y combatir las crecientes amenazas de la delincuencia organizada transnacional y la corrupción”.⁵

COMITÉ DE BASILEA SOBRE SUPERVISIÓN BANCARIA

Consortio creado en 1974 por los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros del G-10, con el propósito de estudiar los fenómenos financieros internacionales y preparar recomendaciones para minimizar distintos riesgos (de crédito, mercado, operativo, legal, reputacional y de contagio) a los que están expuestas las instituciones financieras⁶. “El Comité no tiene autoridad supranacional formal. En lugar de ello, formula guías de supervisión amplias y recomienda mejores prácticas. Sus documentos no tienen fuerza legal” (ACAMS 2007: 161).

En 1988 emitió la “Declaración de principios sobre prevención del uso criminal del sistema bancario para fines de lavado de activos”, fijando los estándares mínimos internacionales en prevención de lavado de activos, a partir de cuatro principios: (1) identificación del cliente, (2) aseguramiento y control del cumplimiento de la ley, (3)

⁴ Adicionalmente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado por lo menos desde 1999 una serie de Resoluciones para luchar contra el terrorismo, entre ellas: Resoluciones 1267 de 1999, 1333 de 2000, 1390 de 2002, 1455 de 2003, 1526 de 2004, 1617 de 2005, 1822 de 2008 y 1904 de 2009, relativas al Comité de Sanciones contra los Talibanes, Al Qaeda y Osama Bin Laden; Resoluciones 1540 de 2004, 1673 de 2006 y 1810 de 2008, relativas al Comité de no proliferación de armas de destrucción masiva; Resoluciones 1373 de 2001, 1535 de 2004 y 1566 de 2004, relativas a la creación y regulación del Comité Contra el Terrorismo (CCT).

⁵ Mandato Unodc-Colombia, <http://www.unodc.org/colombia/es/mandato.html>.

⁶ Ver Bank for International Settlements. <http://www.bis.org/list/g10publications/index.htm>; Basilea 2

<http://www.basilea2.com.ar/>; y El Economista. (2010). “Qué es Basilea III y qué se aprobó”. <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2010/>.

cooperación con las autoridades judiciales, y (4) adopción formal de políticas para la prevención del lavado de activos.

GRUPO EGMONT DE UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA

Instancia que reúne a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) del mundo para facilitar su cooperación. Nació el 9 de junio de 1995, tras un encuentro entre 24 países y 8 organizaciones internacionales en el Palacio de Egmont en Bruselas, Bélgica. El Grupo se concentra en promover la creación de UIF, facilitar el intercambio seguro de información de inteligencia financiera para combatir los delitos de LA/FT (ACAMS 2007: 186) e incentivar la suscripción de Memorandos de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) entre los países miembros que, a 2014, suman 146. El Estatuto de Egmont y los Principios para el Intercambio de Información son sus documentos fundamentales.

BANCO MUNDIAL Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Son organismos internacionales de enfoque económico: el primero, como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, provee asistencia financiera y técnica para países en desarrollo y en transición⁷; el segundo, asesora y suministra financiación en relación con la estabilidad macroeconómica y reducción de la pobreza mundial⁸. El Banco y el Fondo han avalado las 40 recomendaciones del GAFI como el estándar mínimo de cumplimiento que deben adoptar todos los países en la lucha global contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y, desde el 2012, la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI)⁹

Creado en 1989 en la cumbre anual de París por iniciativa del G-7¹⁰, éste es el principal organismo intergubernamental emisor de estándares internacionales de política pública contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de

⁷ Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/about>. Quienes somos.

⁸ Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/about/overview.htm>. Visión General.

⁹ A 2014, cuenta con 36 miembros: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Consejo de Cooperación del Golfo, Hong Kong-China, India, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

¹⁰ Considerado el grupo de los siete países más industrializados del mundo.

la proliferación de armas de destrucción masiva. Su mandato, inicialmente enfocado en verificar la cooperación entre países contra el lavado de activos, se ha expandido hacia la búsqueda de voluntad política para la generación de reformas legislativas y aplicación de las medidas reglamentarias y operativas, consideradas necesarias para repeler las amenazas contra la integridad del sistema financiero internacional.

Sus funciones centrales son, (1) el establecimiento de estándares, (2) asegurar la implementación en sus países miembros, (3) estudiar las técnicas y tipologías de LA/FT y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, (4) suministrar asistencia tendiente a divulgar los estándares en todo el mundo y (5) realizar las evaluaciones mutuas para medir el cumplimiento de sus miembros con las 40 Recomendaciones y, desde el 2012, la efectividad de los sistemas nacionales ALA/CFT.

Hay ocho organismos regionales tipo GAFI, que han asimilado los objetivos y la estructura consolidada por el GAFI¹¹ y una de

cuyas principales funciones son las evaluaciones mutuas de sus miembros.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA (Gafilat)¹²

Organismo intergubernamental de base regional creado en el 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, con el fin de trabajar en la mejora de las políticas nacionales vinculadas a la lucha contra el (LA/FT) y fortalecer los mecanismos de cooperación entre los países miembros. Su estructura se asemeja a la del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), a cuyas 40 Recomendaciones se ha adherido como el estándar mínimo internacional contra el LA/FT.

Históricamente, sus principales campos de actividad han sido: apoyar a sus miembros en la implementación de las 40 Recomendaciones, suministrar capacitación y coordinar las evaluaciones mutuas de sus miembros.

¹¹ Organismos regionales tipo GAFI-miembros asociados al GAFI: El Grupo Asia/Pacífico en Lavado de Dinero, Grupo Euroasiático, el Concilio del Comité Selecto Europeo de Expertos en la Evaluación de Medidas Antilavado de Dinero y Financiación del Terrorismo, El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat), Grupo de Acción Financiera Internacional del Caribe (Gafic), Grupo del Este y Sur de África en Antilavado de Dinero, Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Dinero en África, Grupo de Acción Financiera Internacional del Medio Oriente y África del Norte.

¹² Se destaca a Gafilat de entre otros grupos regionales, dada la membresía de Colombia en este grupo desde el año 2000.

SECRETARÍA DE LA COMMONWEALTH¹³

Asociación voluntaria compuesta por 53 Estados independientes y soberanos de África, Asia, las Américas, Europa y el Pacífico. Es miembro observador del GAFI, entre otros, y ha publicado un “Manual de mejores prácticas para combatir el lavado de dinero en el sector financiero”, dirigido a formuladores de política pública, organismos reguladores e instituciones financieras.

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE LAS DROGAS (Cicad)¹⁴

Foro político del hemisferio occidental creado en 1986 por la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁵, con el fin de contrarrestar el problema creciente del narcotráfico y estimular la cooperación multilateral para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en América (ACAMS 2007: 183). En 1999 creó la Unidad Antilavado

de Dinero para suministrar capacitación y asistencia técnica en las áreas financiera, jurídica y aplicación coercitiva de la ley, con relación al lavado. También ejerce la Secretaría Técnica del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (Lavex), donde se producen regulaciones modelo en línea con las Recomendaciones del GAFI (ACAMS 2007: 184).

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL TERRORISMO (Cicte)

Instancia política del hemisferio occidental centrada en fomentar y desarrollar la cooperación entre los Estados Miembros de la OEA para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, acorde a los principios de la Carta de la OEA y la Convención Interamericana contra el Terrorismo¹⁶, bajo el respeto por la soberanía de los países, el estado de derecho y el derecho internacional¹⁷.

¹³ The Commonwealth. <http://thecommonwealth.org/>.

¹⁴ Cicad-Organización de Estados Americanos. http://www.cicad.oas.org/main/default_spa.asp

¹⁵ Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/>

¹⁶ En cuanto a las competencias de este organismo regional, la Resolución RC.23/RES.1/01 incluyó, entre otras, las siguientes: exhortar a los Estados Miembros a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información; identificar acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio; e instar a los estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan o financian a personas y grupos terroristas.

¹⁷ Cicte-Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp>

Instrumentos de derecho internacional público

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS¹⁸ (1988)

Por primera vez estipula que una medida eficaz para frenar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas es privar a quienes participan en la cadena criminal del producto y beneficio de sus actividades delictivas, eliminando así su principal incentivo¹⁹. La Convención requiere que sus signatarios: tipifiquen las conductas de blanqueo de capitales, surgidas de los delitos de tráfico de drogas; promulguen una legislación que permita identificar, rastrear, incautar y confiscar los réditos del tráfico de narcóticos y el blanqueo de capitales; hagan del lavado de dinero un crimen sujeto a extradición; suministren cooperación internacional en procesos judiciales; y cooperen para mejorar la acción de las autoridades en el combate del tráfico de narcóticos y las ofensas relacionadas. (Ratificada

por Colombia, Ley 67 de 1993 - Sentencia C-176 de 1994).

CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE EL BLANQUEO, IDENTIFICACIÓN, EMBARGO Y DECOMISO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE ACTOS DELICTIVOS (ESTRASBURGO, 1990)

Adoptado en 1990 por el Consejo de Europa reunido en Tampere, Finlandia, es la primera vez que un convenio internacional (circunscrito inicialmente a los países de la comunidad Europea²⁰) establece un conjunto de normas y medidas exclusivas al blanqueo de capitales, en el ámbito de la prevención, detección, investigación y judicialización del delito. Como consecuencia, fijó un rumbo excepcional en la política criminal internacional sobre el lavado de activos al extender los delitos subyacentes del lavado de activos a todos los delitos graves, más allá del tráfico ilícito de drogas. (Ratificado por Colombia, Ley 1017 de 2009-Sentencia C-931 de 2007)²¹.

¹⁸ Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes. https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

¹⁹ Álvarez Pastor, D. y Eguidazu Palacios, F. (1998). La prevención del Blanqueo de capitales. Pamplona: Ed. Aranzadi.

²⁰ En una de sus cláusulas, el Convenio señala que éste puede ser adoptado por países fuera del continente Europeo. Esto ha facilitado a los países que lo han suscrito, mayores acercamientos de cooperación económica con Europa.

²¹ El Convenio aborda la tipificación del lavado de activos como delito autónomo; adopción de mecanismos para el congelamiento, avalúo y confiscación de bienes de origen ilícito; implementación de técnicas apropiadas para la investigación del blanqueo de capitales; e instalación de medidas eficaces y eficientes para la cooperación internacional en materia de asistencia judicial recíproca.

REGLAMENTO MODELO AMERICANO SOBRE DELITOS DE LAVADO RELACIONADOS CON EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS Y DELITOS CONEXOS (1992)

Redactado en 1992 por el Grupo de Expertos para el control del Lavado de Activos de la Cicad y aprobado por la Asamblea General de la OEA en el mismo año, el reglamento constituye una guía en forma de texto legal para que los Estados miembros establezcan, modifiquen o refuerzen normas jurídicas en materia de control de lavado de activos. Ha sido modificado en 1997, 1998 y 1999. No es un Convenio internacional vinculante.

/20

EL CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SUPRESIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO²² (1999)

Suscrito en 1999, obliga a los países que lo ratifican a tipificar como delitos la financiación de (1) terrorismo, (2) organizaciones terroristas, (3) terroristas y (4) actos terroristas. Exige que se adopten medidas pertinentes para la detección y el congelamiento, el embargo o la confiscación de

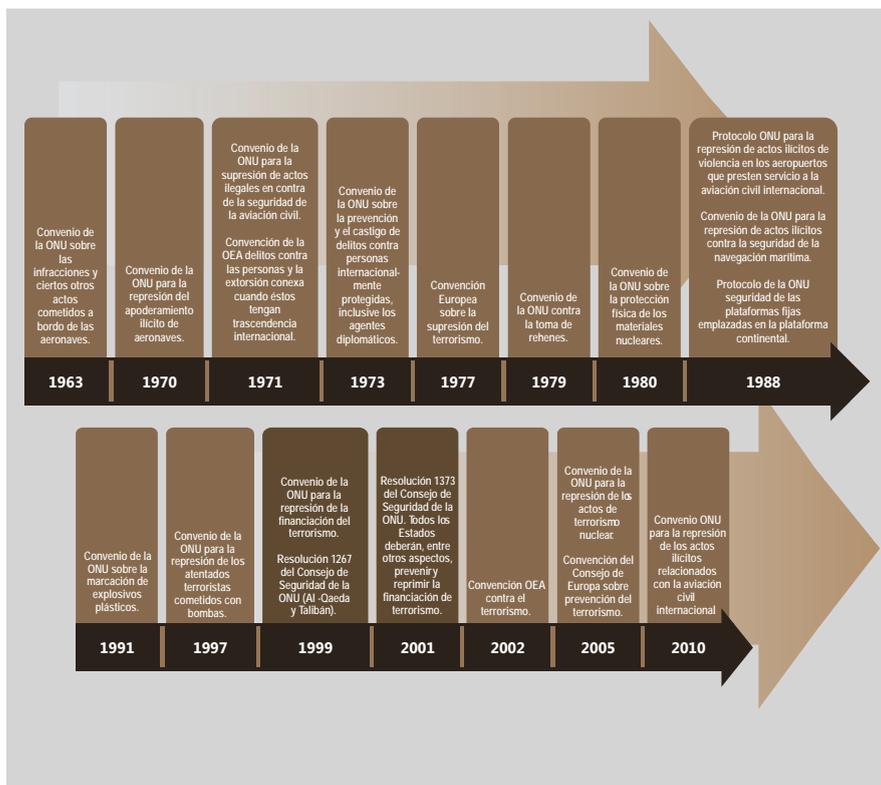
los fondos utilizados o asignados con el fin de cometer los delitos descritos, definiendo como ilegal proporcionar o recaudar fondos con el objeto o conocimiento de que estos sean utilizados para realizar cualquiera de los delitos descritos, así se materialicen o no²³. (Ratificado por Colombia, Ley 808 de 2003 - Sentencia C-037 de 2004).

²² http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terror.pdf

²³ El Convenio fortalece el conjunto de normas internacionales contra el terrorismo, fija criterios para tipificar el delito de financiación del terrorismo (FT), permite incriminar directamente a los que financian actos de terrorismo, otorga amplia competencia a los Estados para perseguir y reprimir el FT, establece medidas para identificar, detectar, asegurar e incautar los fondos utilizados para realizar actos terroristas, y establece normas sobre cooperación e intercambio de información entre países y sobre extradición por FT.

Línea del tiempo 2

Principales hitos contra el terrorismo



CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO (2002)

Aunque la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha incluido, desde la década de los 70, la prevención del terrorismo dentro de su agenda de trabajo, solamente hasta el año 2002, como resultado de su preocupación ante los atentados del 11 de septiembre de 2001, adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo²⁴, instrumento regional que busca prevenir, sancionar y eliminar el delito. La Convención recomienda a los

²⁴ La Convención no define qué es terrorismo ni los actos terroristas.

Estados parte de la OEA adoptar las medidas necesarias para cumplir con los fines determinados y establecer normas que tipifiquen y penalicen los delitos contemplados en la normatividad internacional. (Ratificada por Colombia, Ley 1108 de 2006 - Sentencia C-537 de 2008).

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL²⁵ (PALERMO, 2000)

Suscrita en el 2000 y en vigencia desde el 2003, la Convención promueve la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional. Los países que la han ratificado tienen la obligación de (1) tipificar como delito autónomo el lavado de activos e incluir todos los delitos graves como delitos subyacentes del mismo, (2) establecer regímenes reglamentarios para impedir y detectar todas las formas de lavado de activos, (3) intercambiar información a nivel nacional e internacional y (4) crear unidades de inteligencia financiera (UIF)²⁶. (Ratificada por Colombia,

Ley 800 de 2003 - Sentencia C-962 de 2003).

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN²⁷ (MÉRIDA, 2003)

Se celebró en Mérida, México, en 2003 como respuesta a la preocupación por la amenaza que la corrupción supone para “la estabilidad y seguridad de las sociedades al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”, así como por los “vínculos que existen entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular, la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el lavado de activos²⁸”, destacando como principio elemental la devolución de activos.

Así, la Convención aborda la prevención y detección de movimientos de fondos producto de la corrupción, su decomiso y restitución a los legítimos propietarios públicos y privados²⁹. (Ratificada por Colombia, Ley 970 de 2005 - Sentencia C-172 de 2006).

²⁵ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>

²⁶ Las medidas de cooperación en materia antilavado incluyen que el secreto bancario no sea invocado para denegar la asistencia judicial recíproca; que se tipifique el delito de LA de tal manera que se entienda consumado aun cuando el delito subyacente se hubiere cometido en otro Estado; que el delito subyacente esté tipificado en la legislación interna del país correspondiente; y que en materia de decomiso de bienes, haya indemnización a las víctimas o restitución a los propietarios.

²⁷ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

²⁸ Preámbulo de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003.

²⁹ También insta a que los países tipifiquen como subyacentes de blanqueo de capitales los delitos asociados a corrupción; establezcan una dependencia de inteligencia financiera; adopten medidas para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables, sin restringir la circulación de capitales lícitos; y promuevan la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.



03

LAS 40 RECOMENDACIONES

DEL GAFI

Las 40 Recomendaciones del GAFI³⁰ establecen los requisitos mínimos que deben implementar los países para luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. La primera versión de las Recomendaciones se remonta al año 1990, experimentando una serie de actualizaciones posteriores, la última de las cuales se efectuó en febrero de 2012. Su recorrido ha sido el siguiente:

1990: 1ª versión de las 40 Recomendaciones asociadas a lavado de activos (LA) y narcotráfico. **1996:** 1ª revisión y ampliación del lavado derivado de otros delitos distintos al narcotráfico. **2001:** inclusión de 8 Recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo (FT). **2003:** revisión general e inclusión de una 9ª Recomendación especial de FT. **2012:** unificación de las Recomendaciones de LA con las de FT en 40 Recomendaciones y adición de medidas contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

El GAFI no se limita a fijar estándares, sino que continuamente emite notas interpretativas y orientación sobre mejores prácticas. A la vez,

aplica rigurosos mecanismos internos de revisión que apuntan a garantizar el cumplimiento de los estándares. Dos tipos de mecanismos de revisión son (1) un ejercicio de auto evaluación para que los países miembros informen anualmente sobre el estado de sus sistemas y (2) una evaluación mutua en la que los sistemas de los países son evaluados por equipos de expertos de otros países miembros y organismos observadores (ej. Banco Mundial, FMI).

A partir de las evaluaciones se emiten informes que indican el nivel de cumplimiento de los sistemas con los estándares del GAFI, señalando las medidas a tomar en caso de que se identifiquen insuficiencias. Paralelamente, el GAFI, desde 1999, ha emitido listas públicas que incluyen a países miembros del grupo y a los externos a él, con el fin de informar qué países tienen sistemas con deficiencias altas, quiénes están trabajando en ellas y quiénes son considerados no cooperantes.

Las dos listas se conocen como la “Declaración Pública” y “Progreso en el Cumplimiento Global ALA/CFT”³¹.

³⁰ Ver http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf.

³¹ Nombres de las listas fueron traducidos de los originales en inglés, “Public Statement” e “Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process”, respectivamente.

La primera contiene a los países no cooperantes hacia quienes se urge la aplicación de contra medidas y, a la vez, contiene a países considerados de alto nivel de riesgo para el sistema financiero y el comercio internacional. La segunda nombra a los países que demuestran compromiso político y acciones concretas para superar sus deficiencias.

Aunque formalmente las Recomendaciones no tienen fuerza legal al ser independientes del derecho internacional – su origen, la adopción voluntaria entre países, su rigor técnico y el respaldo recibido por parte de organismos multilaterales, incluyendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) – han generado suficiente fuerza³² para hacer que los países perciban beneficios en su aplicación y enfrenten consecuencias económicas a causa de incumplimiento.

Cumplimiento y efectividad

A lo largo de poco más de tres décadas desde su publicación en 1990, las Recomendaciones del GAFI habían sido enfáticas en el

cumplimiento técnico. Aunque a grandes rasgos este sigue siendo el panorama a nivel mundial, desde el 2012 el GAFI giró hacia la búsqueda de efectividad en el Sistema Internacional ALA/CFT e incorporó en las 40 Recomendaciones nuevos elementos.

En particular, se destaca el enfoque basado en riesgos (EBR) de la Recomendación 1, el cual llama a que los países implementen medidas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en proporción a los riesgos identificados, sobre la base de una evaluación de los mismos.

Por consiguiente, de la comprensión de los riesgos debe surgir la asignación eficaz de recursos para el Sistema Nacional ALA/CFT de un país. Así mismo, todas las Recomendaciones del GAFI se deben aplicar con un enfoque de riesgos, donde bajos niveles de riesgo permitan una aplicación simplificada de algunas Recomendaciones.

Como enfoque transversal, el EBR otorga un nuevo aire a los estándares del GAFI y genera cierta flexibilidad para que sean

³² Conceptualmente, este tipo de influencia se denota como “poder blando” (“soft power” en inglés), haciendo alusión a normas que no ejercen un poder explícito ni directamente coercitivo, pero cuyo incumplimiento genera consecuencias de alto impacto y que, en esa medida, son persuasivas y ejercen poder. En Acams (2007). Cuarta edición. Guía de estudio para el examen de certificación ACAMS (pgs 142-143), se expande la explicación sobre este concepto, asociado a las Recomendaciones.

aplicados no como regla general irrestricta, sino como medidas sujetas a la consideración de factores diferenciadores de tipo político, económico, cultural, institucional, legislativo, social, tecnológico, ambiental e inclusive geográfico, que influyen en los niveles de riesgo³³.

Es por esto que la nueva Metodología de Evaluación del GAFI³⁴ del 2013 se divide en dos partes: la primera enumera y describe los criterios para determinar si un país cumple técnicamente con las 40 Recomendaciones y la segunda explica los factores cuantitativos y cualitativos que indican si el Sistema ALA/CFT de un país es efectivo, a partir de los 11 “resultados inmediatos” que se esperan de él. Ver Anexo.

³³ Para conocer más detalles, consultar FATF-GAFI (2013). “FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. También consultar FATF-GAFI (2013). “Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems” (pgs 5-6).

³⁴ La metodología completa se puede acceder en inglés, en la página <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>.



04

GESTIÓN INTERNACIONAL
DE LA UIAF

La gestión internacional representa un aspecto fundamental de la misión de la UIAF, ya que abarca aspectos centrales de los acuerdos y estándares internacionales suscritos por Colombia en materia de cooperación para la prevención y detección del LA/FT y, adicionalmente, porque es un canal de participación e influencia en las políticas, decisiones y ejes de acción del sistema internacional ALA/CFT.

La UIAF, como institución técnica, cuyo trabajo es un referente a nivel regional e internacional, y como Coordinador Nacional ante el Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica (Gafilat), tiene la suma responsabilidad de llevar a cabo una gestión internacional del más alto nivel, participando activamente en diferentes escenarios internacionales, entre los que se destacan:

- (a) Grupo Egmont, donde intercambia información con entidades homólogas,
- (b) Organización de Estados

Americanos (OEA), donde aporta conocimiento y propone acciones que fortalezcan los propósitos de Cicad y Cictc, (c) Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), con quienes desarrolla capacitaciones e iniciativas de cultura ciudadana para la prevención del LA/FT y d) Gafilat, donde coordina la participación nacional y ejerce la representación oficial del país.³⁵

En el marco del enfoque proactivo y el modelo de gestión **Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)**³⁶, su participación en los distintos frentes internacionales se ha caracterizado por ser propositiva, sobre la base de tres conceptos que ha abanderado como elementos esenciales para lograr resultados tangibles y de impacto contra el LA/FT: (1) interceptación de recursos de origen o destino ilícitos³⁷, (2) producción de conocimiento³⁸, y (3) fortalecimiento tecnológico³⁹.

Tanto en la interacción con organismos de inteligencia homólogos y el desarrollo de

³⁵ Otros frentes principales de gestión internacional son las Comisiones de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; comisiones binacionales organizadas bajo la coordinación de la Cancillería; Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional; Embajadas; y organismos de homólogos de inteligencia.

³⁶ Ver Suárez Soto, L.E. (2014). Las Unidades de Inteligencia Financiera y el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Un nuevo modelo de gestión Sistémico, Amplio y Bidireccional. Bogotá: Unidad de Información y Análisis Financiero.

³⁷ Debe considerarse que la tasa de interceptación de recursos producto de lavado de nivel mundial es del 0.2%, según el estudio Naciones Unidas, "Illicit Financial Flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes" (2011). Esta cifra es una alerta categórica sobre la importancia de replantear el funcionamiento del Sistema Internacional ALA/CFT en torno a resultados tangibles y contundentes en materia de interceptación.

³⁸ Estudiar tendencias criminales, comprender el contexto en el que se desarrolla toda dinámica social, incluyendo la criminalidad, calcular y analizar la magnitud y los impactos de los negocios, flujos ilícitos y lavado de activos (a nivel nacional, regional e internacional). Lo anterior, produce conocimiento necesario para focalizar y articular políticas y estrategias contra el crimen con actores del Estado, sector público y privado, y sociedad civil.

³⁹ Se trata de tecnología en términos de software y hardware y también como idea de transformación de procesos y de innovación, con el fin de mejorar la producción de un resultado concreto.

casos de inteligencia financiera, la generación de alianzas interinstitucionales (públicas y privadas)⁴⁰, la participación en propuestas de política pública, y el suministro de capacitación y asistencia técnica, entre otros aspectos de la gestión internacional, la UIAF ha promovido y/o implementado acciones en línea con los tres conceptos antes señalados.

Como ejemplo, en Gafilat, en calidad de presidente⁴¹ y en coordinación con la Secretaría Ejecutiva y los demás países miembros, se logró dotar al Grupo con mayores capacidades tecnológicas y construir un Plan Estratégico a cinco años, uno de cuyos principales componentes es la producción de conocimiento; también, en el Grupo Egmont, se compartió un caso de inteligencia financiera que procedió en una de las interceptaciones más efectivas en el país de recursos de lavado de activos derivado del narcotráfico⁴², mientras que en Naciones Unidas⁴³, en unión con otras instituciones

del Estado y gobierno colombiano, se logró la inclusión del concepto de **convergencia criminal**⁴⁴ en dos resoluciones importantes.

Desde esta perspectiva, la UIAF ha demostrado que las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) pueden desempeñar un papel fundamental como impulsadoras y movilizadoras de los sistemas nacionales y el Sistema Internacional ALA/CFT hacia la consecución de los resultados tangibles y de impacto que se esperan de un sistema efectivo.

⁴⁰ Como ejemplo, se destacan alianzas con la academia, un sector fundamental para la producción de conocimiento y su difusión en la sociedad. Así mismo, alianzas con centros de investigación y pensamientos y las unidades técnicas de organismos multilaterales, entre otras.

⁴¹ Para el periodo 2014, la presidencia de Gafilat la ha sostenido Colombia, bajo el liderazgo del Director de la UIAF, como coordinador nacional.

⁴² El caso se desarrolló en articulación con organismos de inteligencia homólogos en el extranjero y suscitó reconocimientos como el premio al mejor caso de inteligencia financiera ("Best Egmont Case Award - BECA"), otorgado por el Grupo Egmont. También generó interés en otras UIF del Grupo Egmont que han recurrido al modelo de trabajo de la UIAF como ejemplo.

⁴³ Se refiere a las Resoluciones 21-3 de 2012 y L.18 de 2013, derivadas del 21º y 22º periodo de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU. La participación de la delegación nacional en Naciones Unidas la coordina el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

⁴⁴ Es el relacionamiento entre criminales, estructuras delictivas, actores de la institucionalidad y grupos y actores armados ilegales o en algunos casos, señalados como terroristas, bajo el incentivo común, de lucro.

CONCLUSIONES

Si este documento ha servido para que sus lectores adquieran las bases del conocimiento sobre el marco jurídico internacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) y para que lo utilicen como fuente de consulta sobre los principales organismos, instrumentos normativos y estándares de política pública relativos a este campo – entonces el documento habrá cumplido su mayor objetivo.

En segundo lugar, este texto buscó dar a sus lectores una visión general sobre la gestión internacional que desempeña la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), en el desarrollo de sus funciones nacionales e internacionales de prevención y detección del lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT).

Desde la perspectiva del enfoque proactivo y el modelo de gestión Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB) de la UIAF, se exhorta a aprovechar las capacidades de las unidades de inteligencia financiera (UIF), como entidades que pueden

y deben desempeñar un papel central en torno a la ejecución de acciones estratégicas y operativas que deriven en resultados trascendentales contra las redes criminales transnacionales y remuevan los incentivos del crimen como opción de vida.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES ACADÉMICAS

Álvarez Pastor, D. y Eguidazu Palacios, F. (1998). La prevención del Blanqueo de capitales. Pamplona: Ed. Aranzadi.

Del Cid Gómez, J. M. (2007). Blanqueo Internacional de Capitales. Barcelona: Ediciones Deusto.

Sanz, C.J. (2009). Tesis Doctoral. El Blanqueo de capitales. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/about>. Quiénes somos. Consultado en octubre de 2012.

Bank for International Settlements. <http://www.bis.org/list/g10publications/index.htm>. Consultado en febrero de 2012 y septiembre de 2014.

Basilea 2
<http://www.basilea2.com.ar/>.
Consultado en febrero de 2012 y
septiembre de 2014.

Cicad-Organización de Estados
Americanos.
[http://www.cicad.oas.org/main/
default_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/main/default_spa.asp). Consultado en
octubre de 2014.

Cicte-Organización de Estados
Americanos. [http://www.oas.
org/es/sms/cicte/default.asp](http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp).
Consultado en octubre de 2014.

El Economista. (2010). “Qué es
Basilea III y qué se aprobó”. [http://
eleconomista.com.mx/economia-
global/2010/](http://eleconomista.com.mx/economia-global/2010/). Consultada en
febrero 2012 y octubre de 2014.

Fondo Monetario Internacional.
[http://www.imf.org/external/
about/overview.htm](http://www.imf.org/external/about/overview.htm). Visión
General. Consultado en octubre de
2012.

The Commonwealth. [http://
thecommonwealth.org/](http://thecommonwealth.org/).
Consultado en octubre de 2014.

Organización de Estados
Americanos. [http://www.oas.org/
es/](http://www.oas.org/es/). Consultado en octubre de
2014.

Preámbulo de la Convención
de Naciones Unidas contra
la Corrupción. (2003). [http://
www.unodc.org/documents/
treaties/UNCAC/Publications/
Convention/04-56163_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf).
Consultado en septiembre de 2014.

FUENTES INSTITUCIONALES

Association of Certified Money
Laundering Specialists (Acams)
(2007). Cuarta edición. Guía
de estudio para el examen de
certificación ACAMS.

Comité de Supervisión Bancaria
de Basilea (2010). “Basilea III:
Marco regulador global para
reforzar los bancos y sistemas
bancarios”. Basilea: Banco de
Pagos Internacionales. pg 1.

Financial Action Task Force-Groupe
D’Action Financière (FATF-GAFI)
(2013). “Metodología para evaluar
el cumplimiento técnico con las
Recomendaciones del GAFI y la
efectividad de los Sistemas ALA/
CFT”.



Financial Action Task Force-Groupe D'Action Financière (FATF-GAFI) (2013). "FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment".

Financial Action Task Force-Groupe D'Action Financière (FATF-GAFI) (sin fecha). Presentación: Estándares Revisados del GAFI. 1. Perspectiva General.

Giménez-Montesinos, M. A. (sin fecha). El tratamiento del riesgo operacional en Basilea II. Banco de España.

Grupo de Acción Financiera de Lationamérica. (2012). "Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y de la proliferación".

National Intelligence Council. Office of the Director of National Intelligence – United States of America (2012). "Global Trends 2030: Alternative Worlds".

SEPBLAC. LAS CUARENTA RECOMENDACIONES (20 de junio de 2003). (Se incorporan las modificaciones de 22 de octubre de 2004).

http://www.sepblac.es/espanol/informes_y_publicaciones/40recomendaciones.pdf

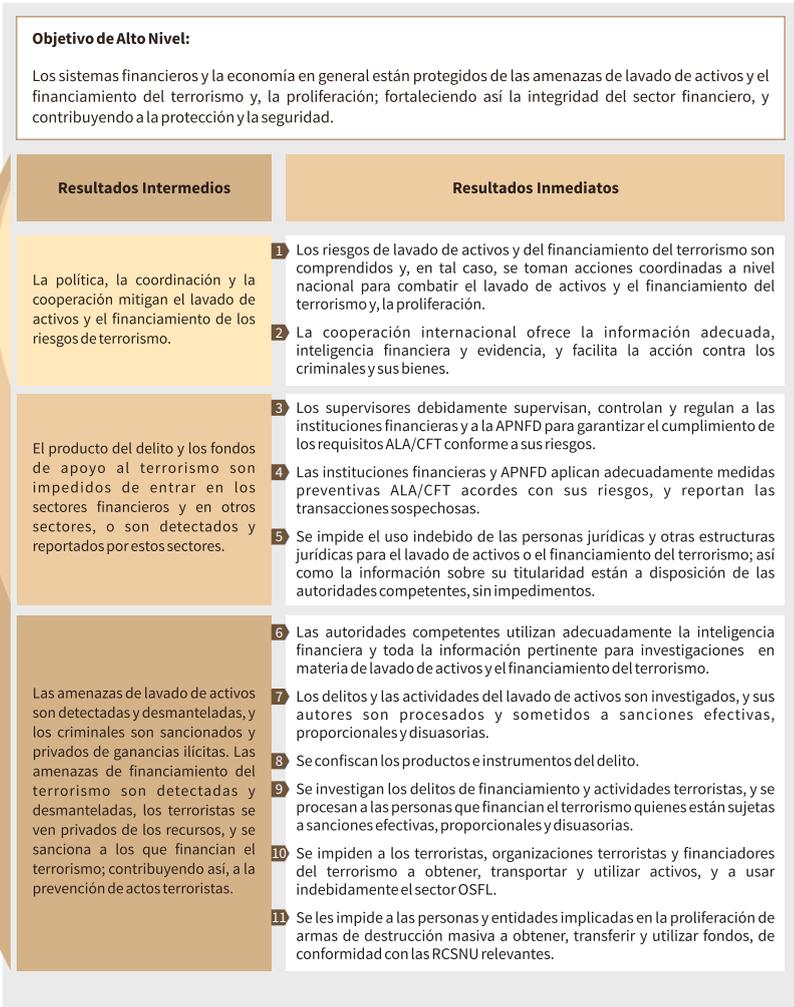
Suárez Soto, L.E. (2014). Las Unidades de Inteligencia Financiera y el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Un nuevo modelo de gestión: Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB). Bogotá: Unidad de Información y Análisis Financiero.

Suárez Soto, L.E. y Hurtado Cardona, A.M. (2014). La Dimensión Económica del Lavado de Activos. Bogotá: Unidad de Información y Análisis Financiero.

United States Department of State (2014). "International Narcotics Strategy Report – Volume II Money Laundering and Financial Crimes". pg. 91. Washington DC: United States Department of State.

ANEXO

Diagrama con el objetivo de alto nivel, los resultados intermedios y los resultados inmediatos que caracterizan a un Sistema Nacional ALA/CFT efectivo, según la Metodología de Evaluación del GAFI del 2013.





MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C.
2014