

Lucha contra el financiamiento del terrorismo

Cuaderno de ejercicios

Lucha contra el financiamiento del terrorismo

El **Módulo 6** se concentra en la lucha contra el financiamiento del terrorismo, una nueva área para muchos países en comparación con el esfuerzo contra el lavado de activos. El módulo comienza con una revisión breve de los asuntos de lucha contra el financiamiento del terrorismo generados en los módulos anteriores, trata algunas interrogantes generales relacionadas con la lucha contra el financiamiento del terrorismo y luego analiza las Nueve Recomendaciones Especiales del GAFI sobre el Financiamiento del Terrorismo en conjunto con las obligaciones internacionales de los estados. El Módulo cubre los siguientes temas:

- 1) ¿Qué significa “financiamiento del terrorismo”? 5
- 2) Normas y estándares internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo..... 9
- 3) ¿Es obligatoria la lucha contra el financiamiento del terrorismo? 13
- 4) Los objetivos de las políticas internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo..... 16

5) Ratificación e implementación de los instrumentos de las Naciones Unidas (REI)	19
6) Delitos a ser penalizados (REII)	21
7) Congelamiento y decomiso de activos de terroristas (REIII)	24
8) Reporte de operaciones sospechosas relacionadas con el terrorismo (REVI).....	29
9) Mejora de la cooperación internacional (REV)	33
10) Medidas necesarias para “sistemas alternativos de remesas” (REVI)	37
11) Medidas necesarias para transferencias electrónicas (REVII).....	41
12) El trato con correos de efectivo (REIX)	45
13) Supervisión de organismos sin fines de lucro y otras entidades legales (REVIII).....	50

Al final del módulo, usted podrá explicar lo que deben hacer los países para prevenir, detectar y suprimir el financiamiento del terrorismo y los actos terroristas. Más precisamente, usted podrá:

- Comprender la razón de la lucha contra el financiamiento del terrorismo.
- Nombrar las convenciones y resoluciones internacionales que deberían ratificarse e implementarse.
- Enunciar el tipo de delitos que deben ser tipificados como tales.
- Clarificar el significado de congelamiento y decomiso de activos terroristas.
- Explicar cuándo presentar reportes de operaciones sospechosas relacionadas con el terrorismo.
- Describir sistemas alternativos de remesas, transferencias electrónicas, correos de efectivo y medidas para prevenir el financiamiento del terrorismo a través de dichos medios.

- Discutir la relación que tienen los organismos sin fines de lucro con el financiamiento del terrorismo.

Este módulo presenta las Nueve Recomendaciones Especiales del GAFI, las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Convención para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo.

¿Cuánto sabe del tema?

Revisemos lo que discutimos sobre el financiamiento del terrorismo en los módulos anteriores. Por favor responda las siguientes preguntas, utilizando el espacio a continuación para apuntar sus pensamientos si es necesario.

PREGUNTA NRO. 1. ¿Qué es el financiamiento del terrorismo?

PREGUNTA NRO. 2. ¿Cuál es la diferencia principal entre el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo? Elija una.

- a) No existe ninguna diferencia.
- b) El lavado de activos es llevado a cabo por delincuentes y no delincuentes, mientras que el financiamiento del terrorismo lo realizan sólo terroristas.
- c) El lavado de activos involucra sólo dinero mal habido, mientras que el financiamiento del terrorismo involucra dinero tanto mal habido como legítimo.

PREGUNTA NRO. 3. ¿Cuáles son las implicaciones que tiene el financiamiento del terrorismo sobre las economías en desarrollo?

PREGUNTA NRO. 4. ¿Cuáles son las señales de un régimen de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo poco estricto? Marque todo lo que piense que aplica.

- a) Alcance jurídico limitado de los delitos penales a menudo conectados con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- b) Disposiciones de decomiso dificultosas.
- c) Bancos sujetos a medidas de cumplimiento de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, pero no las instituciones financieras.
- d) Comunicación y coordinación limitadas entre los países.

1. ¿Qué significa “financiamiento del terrorismo”?

La importancia de la lucha contra el financiamiento del terrorismo ha crecido al ritmo de la incidencia del terrorismo en todo el mundo. Aunque las medidas utilizadas para prevenir el financiamiento del terrorismo son bastante similares a las empleadas para combatir el lavado de activos, recuerde que el financiamiento del terrorismo puede tener origen en una fuente legal. Como se explicó en el Módulo 1, la fuente del financiamiento del terrorismo puede ser legítima o ilegítima, mientras que la fuente de los activos lavados siempre es delictiva.

A fin de combatir el financiamiento del terrorismo, en 2001 el GAFI publicó Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo. Estas constituyen nuevos estándares internacionales. Su objetivo consiste en privar a los terroristas y a quienes los apoyan ,de acceso al sistema financiero internacional.



Análisis

Para comprender el significado de ‘financiamiento del terrorismo’, analicemos un caso simple:

Valaquia es una provincia de Ruritania. Un grupo que se autodenomina Frente de Liberación de Valaquia lucha por la independencia de la provincia. Durante muchos años, el grupo ha colocado bombas en estaciones de policía e infraestructura. Valaquia Libre, un partido político activo en la provincia, también está a favor de la independencia. Ha condenado las medidas policiales tomadas por el gobierno de Ruritania contra el Frente de Liberación de Valaquia. El gobierno de Ruritania considera compartir con países extranjeros los nombres de los miembros y representantes de ambos grupos. Su objetivo es embargar los activos alegando que el partido Valaquia Libre apoya al Frente de Liberación de Valaquia. ¿En qué medida se podrían aplicar las normas internacionales sobre financiamiento del terrorismo a dicha situación?

Para responder esta pregunta, uno debe comprender qué significa terrorismo.

El financiamiento del terrorismo como puede recordar, brinda apoyo financiero al terrorismo o a aquellos que lo fomentan, planean o realizan. A pesar de que a primera vista parece ser un concepto muy simple, el caso de Valaquia muestra cuán compleja puede ser la cuestión. La mayor parte de la dificultad radica en lograr un consenso sobre qué constituye *terrorismo*.

El *financiamiento* del terrorismo es definido por la Convención de Naciones Unidas para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (Convención SFT).

El financiamiento del terrorismo tiene lugar cuando una persona, por cualquier medio, directa o indirectamente, ilegal o legalmente, proporciona o recauda fondos con la intención de que éstos sean utilizados o sabiendo que serán utilizados, completa o parcialmente, para llevar a cabo un acto terrorista como se define en la Convención mencionada anteriormente.

Pero, ¿dónde podemos encontrar una definición de *terrorismo* (distinta de *actos terroristas*)?

- No en la Convención SFT;
- No en las resoluciones sobre terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y
- No en la convención integral sobre terrorismo de Naciones Unidas— porque las negociaciones sobre la redacción de la convención se estancaron precisamente sobre esta cuestión.

Los *actos terroristas*, sin embargo, están bien definidos:

- La Convención SFT define el acto terrorista como un “acto que tenga la intención de causar la muerte o la lesión corporal grave de un civil, o de cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el fin de dicho acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población, u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de realizar algún acto”.

- Recuerde que las convenciones internacionales específicas tratan tipos especiales de actividades terroristas. La Convención SFT incluye en nueve tratados los delitos estipulados como actos de terrorismo.

¿Qué significa financiamiento del terrorismo?

El Anexo de la Convención SFT establece la lista de nueve tratados internacionales relacionados con crímenes terroristas:

- 1) Convención para la Supresión del Secuestro Ilegal de Aeronaves, realizada en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- 2) Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Aviación Civil, realizada en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- 3) Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Protegidas Internacionalmente, inclusive Agentes Diplomáticos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- 4) Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- 5) Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, adoptada en Viena el 3 de marzo de 1980.
- 6) Protocolo para la Supresión de Actos de Violencia Ilegales en Aeropuertos de Aviación Civil Internacional, adicional a la Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Aviación Civil, realizado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- 7) Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima, realizado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 8) Protocolo para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de Plataformas Fijas ubicadas sobre la Plataforma Continental, realizado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 9) Convención Internacional para la Supresión de Atentados Terroristas, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 5. ¿Es legítimo financiar actos terroristas si los motivos del financiero son políticos o religiosos?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 6. ¿Las acciones políticas como las huelgas y las manifestaciones pacíficas son actos de terrorismo?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 7. ¿Las acciones del pueblo contra la ocupación extranjera se consideran actos de terrorismo?

PREGUNTA NRO. 8. Ahora, volvamos a la cuestión planteada en la historia introductoria. ¿Los estándares internacionales sobre financiamiento del terrorismo se aplican a la situación en Valaquia? Piense acerca de su solución y luego busque la respuesta.

2. Normas y estándares internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo

¿La cooperación internacional contra el terrorismo es:

- a) un tema nuevo?
- b) un tema un poco antiguo?
- c) un tema desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001?

La respuesta es (b). El terrorismo es un fenómeno muy antiguo. Sin embargo, la cooperación internacional contra el mismo comenzó apenas en la década de 1970. Desde entonces, los tratados internacionales han abordado tipos específicos de amenazas terroristas, tales como el secuestro ilegal de aeronaves. Para obtener más información, consulte la lista de tratados. Además, en los últimos diez años, Naciones Unidas ha intensificado sus esfuerzos para combatir el terrorismo. La Convención SFT se negoció en la Asamblea General de la ONU y fue adoptada en 1999. En el Consejo de Seguridad, el sistema de sanciones adoptado contra los Talibanes en 1999 fue un punto de inflexión. Los atentados terroristas del 11 de septiembre provocaron un salto cualitativo en el alcance y la especificidad de las medidas que deben tomar los estados para combatir el terrorismo.

a. La Convención SFT de 1999

Antes del 11 de septiembre de 2001, la Convención SFT había sido ratificada por pocos estados. Luego de esa fecha, se exigió a los estados miembro ratificar la convención a través de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y las Recomendaciones Especiales del GAFI. Con 132 signatarios, la convención es el instrumento internacional más exhaustivo para combatir el financiamiento del terrorismo.

Los estados signatarios deben:

- establecer el delito de financiamiento del terrorismo en sus legislaciones penales;
- cooperar con otros signatarios y brindarles asistencia legal;
- promulgar legislación relativa al rol de las instituciones financieras en la detección y el reporte de evidencia de financiamiento del terrorismo.

b. Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad ha sido el alma-máter en la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Ha adoptado dos resoluciones importantes.

- 1) Resolución 1267 (1999) modificada y adaptada por las resoluciones 1333 (2000), 1390 (2001), 1452 (2002), 1455 (2003), y 1526 (2004).

¿Cuál es el objetivo de la Resolución 1267?

La resolución 1267 apunta a individuos específicos, entidades o grupos (entre ellos Osama bin Laden, Al Qaeda y los Talibanes) con el fin de restaurar la paz y suprimir las amenazas a la seguridad internacional. Con respecto al financiamiento del terrorismo, su aplicación principal consiste en congelar los activos de los individuos y entidades nombrados. El régimen jurídico establecido por la resolución 1267 (1999), y modificado por las resoluciones 1333 (2000) y 1390 (2001), ha sido adaptado a nuevas resoluciones.

- 2) Resolución 1373 (2001)

¿Cuál es el objetivo de la Resolución 1373?

La Resolución 1373 apunta al terrorismo internacional en general. Fue adoptada luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, aunque no apunta a identificar o castigar a los autores de los mismos. En cambio, la resolución proporciona un conjunto de medidas (inclusive el congelamiento de activos terroristas) destinadas a combatir el terrorismo y su financiamiento. Un Comité Contra el Terrorismo establecido por la resolución es responsable de supervisar su implementación por parte de los miembros de Naciones Unidas.

c. Las Recomendaciones Especiales del GAFI sobre el financiamiento del terrorismo

Las Recomendaciones Especiales del GAFI fueron una respuesta inmediata a los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001. Adoptadas en octubre de 2001, amplían las 40 Recomendaciones del GAFI sobre lavado de activos para cubrir las particularidades del financiamiento del terrorismo. También comprenden ciertos asuntos en mayor detalle que la Convención SFT y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las Recomendaciones Especiales presentan temas nuevos.

d. La Convención integral sobre Terrorismo Internacional de las Naciones Unidas

En 2002, la Asamblea General de la ONU comenzó a trabajar sobre una convención integral sobre terrorismo internacional. Una vez adoptada, la convención complementará tratados existentes proporcionando una convención que aborde globalmente los problemas del terrorismo. Como se observó anteriormente, los negociadores encuentran difícil dar una definición de terrorismo y al mismo tiempo establecer el alcance de la convención.

e. Otros tratados internacionales sobre la lucha contra el financiamiento del terrorismo

La lucha contra el financiamiento del terrorismo requiere soluciones muy específicas. Pero debido a que es parte de un amplio impulso internacional contra las actividades delictivas, también se pueden utilizar otros instrumentos internacionales en la lucha. Esos instrumentos incluyen la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la Convención de Palermo contra la Delincuencia Transnacional Organizada de 2000, y la Convención de Mérida contra la Corrupción de 2003. A nivel regional, se podría citar la Convención de Estrasburgo sobre

Blanqueo de capitales, Incautación y Decomiso de los Productos del Delito de 1990.

Ejemplos de la conexión posible entre el terrorismo y otros tipos de actividades delictivas

Italia

En abril de 2004, un importante fiscal italiano anti mafia anunció evidencia de los lazos entre la mafia italiana y los grupos terroristas musulmanes en Italia. Según la declaración, ambos grupos han forjado lazos en tráfico de armas y estupefacientes.

Estados Unidos

En Estados Unidos, las investigaciones penales sobre el contrabando de cigarrillos (que hasta ahora condujeron a una condena en Carolina del Norte en 2002) revelan que los terroristas pueden utilizar esta actividad para recaudar fondos destinados a organizaciones terroristas extranjeras. (Fuente: Bedi Rohand. Money Laundering Controls and Prevention. Londres: ISI Publications (2004): 321.)

f. Derechos humanos y financiamiento del terrorismo

La obligación que tienen los estados de luchar contra el financiamiento del terrorismo no invalida sus otras obligaciones internacionales—entre ellas el respeto por los derechos humanos. En otras palabras, la necesidad de combatir el terrorismo de manera eficaz no se puede utilizar como justificación para no aplicar los estándares de derechos humanos. Recientemente el Consejo de Seguridad de la ONU ha afirmado este principio (consulte el párrafo 6 de la Resolución 1456 del Consejo de Seguridad de la ONU).¹ Con respecto a la lucha contra el financiamiento del terrorismo, esto significa que los países deben respetar el proceso debido al diseñar e implementar procedimientos para congelar, decomisar y confiscar activos de terroristas.

¹ El párrafo 6 de la Resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU estipula que “los estados deben asegurarse de que toda medida tomada para luchar contra el terrorismo cumpla sus obligaciones conforme al derecho internacional, y debe adoptar dichas medidas en conformidad con el mismo, en especial con los derechos humanos internacionales, los derechos de refugiados y el derecho humanitario”. Para obtener información sobre este tema consulte *Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo* del Consejo de Europa.

3. ¿Es obligatorio luchar contra el financiamiento del terrorismo?

Los estados se ven obligados por el derecho internacional a implementar ciertas políticas y a asegurarse de que su legislación cumpla las normas y los estándares internacionales. Además de las leyes, el costo político de no actuar contra el financiamiento del terrorismo es claro. Pocos países desearían ser conocidos como refugios para actividades financieras relacionadas con el terrorismo. Como hemos visto, los lavadores de activos siempre están buscando países que sean menos estrictos en su reglamentación de actividades financieras. Es probable que los financiadores del terrorismo prefieran los mismos países.

Preocupaciones

El secretario general del Foro de las Islas Pacífico expresó su preocupación acerca de que el área se puede convertir en un eslabón débil en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado a menos que se tomen medidas adecuadas. Los pequeños estados isleños son particularmente vulnerables a abusos porque muchos no cuentan con leyes uniformes y tienen recursos humanos, financieros y técnicos inadecuados.

3.1 ¿Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU son vinculantes para los estados miembros de las Naciones Unidas?

No todas las resoluciones del Consejo de Seguridad son vinculantes. No obstante, cuando se adopta una resolución basada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (porque una situación es considerada una amenaza para la paz y la seguridad internacionales) las “decisiones” informadas en la resolución vinculan a los estados miembro. Este es el caso para las siguientes resoluciones sobre terrorismo: 1267 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001), y 1390 (2002). Las “recomendaciones” presentadas en las mismas resoluciones no son vinculantes.

Sin embargo, los estados están obligados a respetar los términos y las disposiciones de los tratados que firman y ratifican. Los estados que han

ratificado la Convención SFT tienen la obligación legal de incorporar el tratado en sus leyes nacionales. Aquellos que han firmado, pero aún no han ratificado la convención tienen al menos una obligación de buena fe de abstenerse de tomar medidas incompatibles con el marco jurídico del tratado. Observe que la Resolución 1373 (2001) de la ONU y las Recomendaciones Especiales del GAFI instan a los estados miembro a ser parte de la Convención SFT.

3.2 Las Recomendaciones Especiales del GAFI son estándares emergentes.

Inicialmente, las 8 Recomendaciones Especiales del GAFI fueron adoptadas por un foro regional. Sin embargo, ahora se están transformando en estándares aceptados universalmente. Estas Recomendaciones han sido respaldadas a nivel Directorio Ejecutivo por los miembros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La membresía cuasi universal de las dos instituciones apoya la verdadera dimensión internacional de las Recomendaciones. Esta condición ha sido admitida implícitamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Actualmente el GAFI ha agregado la novena Recomendación Especial sobre correos de efectivo.

Las Recomendaciones Especiales del GAFI son estándares emergentes.

El párrafo 4 de la Resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU “insta a los estados a actuar vigorosa y decisivamente para reducir los flujos de fondos y otros activos financieros y recursos económicos a individuos y entidades relacionadas con la organización Al Qaeda, Osama Bin Laden y/o los Talibanes, teniendo en cuenta, según corresponda, los códigos y estándares internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo, incluyendo aquellos diseñados para prevenir el abuso de los organismos sin fines de lucro y de los sistemas informales/alternativos de remesas” (énfasis agregado).

¿Es suficiente?

Los instrumentos obligatorios definen los estándares mínimos que deben cumplir los estados. No obstante, los países no deben conformarse con el mínimo. Es importante analizar las mejores prácticas. Por ejemplo, en el caso

de las Recomendaciones Especiales del GAFI, las notas sobre mejores procedimientos brindan maneras prácticas y adecuadas para implementar los estándares.

¿Qué aprendió?

- La lucha contra el financiamiento del terrorismo es una obligación ineludible de todos los estados.
- Las obligaciones formales de los estados individuales pueden variar levemente según hayan o no ratificado la Convención SFT.
- Los estándares internacionales definen la conducta *mínima* aceptable. Los estados siempre pueden adoptar un régimen más estricto.

4. Los blancos de las políticas internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo

Individuos, grupos, organizaciones, e inclusive estados pueden estar involucrados en diferentes etapas de actividad terrorista. Las normas y los estándares internacionales tratan con esa participación de distintas maneras.

a. Individuos

Ciertas reglas están dirigidas contra individuos. El Consejo de Seguridad de la ONU ha mencionado expresamente a Osama Bin Laden como una persona a la cual apunta un régimen de sanciones. Otros individuos, sin ser nombrados en las resoluciones mismas, han sido agregados a la lista de personas (individuos o entidades legales) a la que apunta el comité de sanciones establecido bajo la resolución 1267 (1999), de aquí en adelante, el Comité 1267, debido a sus supuestos lazos con la organización Al Qaeda o los Talibanes. El Comité 1267, un órgano del Consejo de Seguridad, revisa la lista periódicamente, basándose en la información proporcionada por los estados miembros de la ONU.

Individuos: Osama Bin Laden

La resolución 1333 (2000) contiene la decisión de “que todos los Estados deben [...] congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Osama Bin Laden y de individuos y entidades relacionados con él según lo designado por el Comité, incluyendo aquellos que son parte de la organización Al Qaeda, e inclusive los fondos derivados o generados a partir de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Osama Bin Laden e individuos y entidades asociados con él, y asegurarse de que ni esos ni ningún otro recurso financiero sean puestos a disposición, por sus nacionales o por cualquier persona dentro de sus territorios, directa o indirectamente, para beneficio de Osama Bin Laden, sus asociados o cualquier entidad poseída o controlada, directa o indirectamente por Osama Bin Laden, inclusive la organización Al Qaeda. (párrafo 8,c)

b. Grupos y organizaciones

Algunas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU han apuntado a grupos y organizaciones, como los Talibanes y Al Qaeda. El Comité 1267 tiene alrededor de cien grupos o entidades, como la Jemaah Islamiyah, relacionados con Al Qaeda.

Grupos y organizaciones: Entidades que pertenecen o están relacionadas con la organización Al Qaeda				
<i>Identificadores de entidad</i>	<i>Alias</i>	<i>Domicilio</i>	<i>Incluida el</i>	<i>Otra información</i>
Nombre: Jemaah Islamiyah	Alias: a) Jema'ah Islamiyah b) Jemaah Islamiya c) Jemaah Islamiyah d) Jamaah Islamiyah e) Jama'ah Islamiyah Anteriormente conocida como:	Domicilio:	25 de octubre de 2002	La red en el sudeste de Asia. Fundada por el deceso Abdullah Sungkar.
Fuente: Naciones Unidas. Lista consolidada del Comité 1267				

c. Sector privado

El sector privado no es el blanco inmediato de las normas y estándares internacionales para la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Se insta a banqueros y operadores de transferencias de dinero a implementar políticas destinadas a combatir el financiamiento del terrorismo, pero debido a que las reglas y los estándares internacionales no se transfieren inmediatamente a los sistemas nacionales de reglamentación y aplicación, los estados deben asegurarse de que la práctica del sector privado se ajuste a los estándares internacionales. En la práctica, usualmente esto significa que deben adoptar la

implementación de legislación y reglamentaciones destinadas a guiar la aplicación.

Cumplimiento del sector privado

La Recomendación Especial VI del GAFI estipula que “los países debern tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas, incluyendo a los agentes, que prestan un servicio para la transmisión de dinero o valores, incluyendo la transmisión a través de un sistema o red informal de transferencia de dinero o valores, reciban licencia o sean registrados y estén sujetos a todas las Recomendaciones del GAFI que se apliquen a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias”. (Énfasis agregado).

d. Estados

Los estados son el blanco principal de las normas internacionales sobre la lucha contra el financiamiento del terrorismo: como por ejemplo, las establecidas en la Convención SFT, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las Recomendaciones Especiales del GAFI. Aun cuando las normas están dirigidas a individuos o grupos, los estados están obligados a tomar ciertas medidas.

Cumplimiento de los estados

La resolución 1373 (2001) estipula que “todos los Estados deben [...] evitar que aquellos que financian, planifican, facilitan o cometen actos terroristas utilicen sus respectivos territorios para dichos fines contra otros Estados o sus ciudadanos”. (Párrafo 2d, énfasis agregado).

¿Qué aprendió?

- Los estados constituyen el blanco principal de las normas y los estándares internacionales para el combate del financiamiento del terrorismo.
- En la lucha contra el terrorismo, individuos y entidades específicos han sido fijados como blancos para la toma de acciones a nivel internacional.

- Los estados están obligados a asegurar que los estándares internacionales y las obligaciones de los tratados se vean reflejadas en sus legislaciones nacionales, y que a la vez, sean aplicables.

5. Ratificación e implementación de instrumentos de la ONU

Analicemos un escenario hipotético para comprender estos temas.

Estudio de caso: Ruritania

Durante muchos años, el estado de Ruritania ha contado con una legislación contra el terrorismo destinada a combatirlo a nivel nacional. No obstante, no ha aprobado ley alguna sobre cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. El tema de la prevención del abuso del sistema financiero por parte de financieros del terrorismo se ignora en la ley de Ruritania porque no representaba un tema en el momento en que la legislación original contra el terrorismo fue adoptada. ¿Ruritania puede afirmar que cumple sus obligaciones internacionales y que su marco jurídico actual es suficiente? ¿El hecho de que Al Qaeda y organizaciones relacionadas no estén presentes en el país apoya esta aseveración?

La Recomendación Especial I del GAFI insta a los estados a ratificar la Convención SFT y a implementar resoluciones relevantes de la ONU sobre el financiamiento del terrorismo. Consulte el **Apéndice B** para obtener más información sobre la Recomendación Especial I del GAFI.

5.1 ¿Qué medidas se deberían tomar?

Todos los países deberían tomar medidas inmediatas para ratificar e implementar completamente la Convención SFT.

- La ratificación significa que los estados toman medidas legislativas o ejecutivas para aprobar la convención.
- La implementación significa que los estados adoptan políticas y medidas destinadas a garantizar la implementación efectiva de la Convención SFT en el sistema jurídico nacional del estado.

Los estados también deberían tomar medidas para implementar las *resoluciones del Consejo de Seguridad* de la ONU relacionadas con la prevención y la supresión del financiamiento del terrorismo. La Resolución 1373 (2001) es de vital importancia para los regímenes legislativos nacionales. No obstante, la Resolución 1267 (1999) y las resoluciones subsiguientes relacionadas también son importantes para definir el régimen jurídico de sanciones contra supuestos individuos y entidades terroristas.

5.2 ¿Qué más se debería hacer?

Los miembros de las Naciones Unidas también tienen la obligación de colaborar con el Comité Contra el Terrorismo y el Comité 1267.

- Brindando retroalimentación sobre sus medidas de implementación en forma de reportes periódicos.
- Proporcionando información sobre terroristas sospechosos o entidades terroristas a ser incluidos en la lista del Comité 1267 y contribuyendo a la eliminación de nombres que ya no deben figurar en la misma.

La Recomendación 35 del GAFI insta a la ratificación de otros instrumentos (entre ellos la Convención de Palermo sobre el crimen organizado y la Convención de Viena sobre el tráfico ilícito de estupefacientes). “Los países deberían adoptar medidas inmediatas para ser parte y aplicar sin restricciones la Convención de Viena, la Convención de Palermo y la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo de 1999. Los países también son alentados a ratificar e implementar otras convenciones internacionales pertinentes, tales como la Convención del Consejo de Europa sobre blanqueo de capitales, investigación, incautación y decomiso de los Productos del Delito de 1990, y la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002”.

Observe que además de estas convenciones, la Resolución 1373 (2001) insta a los estados a ser parte de otros tratados relacionados con la lucha contra el terrorismo.

PREGUNTA NRO. 9. Ahora regresemos al caso de Ruritania. ¿Ruritania puede afirmar que cumple sus obligaciones internacionales y que su marco

jurídico actual es suficiente? ¿El hecho de que Al Qaeda y las organizaciones relacionadas no estén presentes en el país apoya esta aseveración? Piense en su solución, y anote sus respuestas en el espacio provisto a continuación.

6. Delitos a ser penalizados

La Recomendación Especial II del GAFI requiere a los países tipificar el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas. No es suficiente tipificar el lavado de activos; el financiamiento del terrorismo es un delito penal individual. Consulte el **Apéndice C** para obtener más información sobre la Recomendación Especial II del GAFI.

6.1 ¿Cómo se define el delito del financiamiento del terrorismo?

El delito del financiamiento del terrorismo ocurre cuando “una persona por cualquier medio, directa o indirectamente, ilegal e intencionalmente, proporciona o reúne fondos con la intención de utilizarlos o sabiendo que serán utilizados, completa o parcialmente, para llevar a cabo” un acto terrorista por parte de una organización terrorista o un individuo. Dos elementos son clave:

- El elemento mental: el acto debe haberse realizado deliberada e intencionalmente, o con el conocimiento del uso ilegal de los fondos.
- El elemento material: definido ampliamente, es el hecho de proporcionar o reunir fondos.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 10. ¿El simple hecho de reunir fondos para utilizarlos en actividades terroristas constituye el delito penal de financiamiento del terrorismo?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 11. ¿*Intentar* financiar el terrorismo también es un delito?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 12. ¿Se puede enjuiciar el financiamiento del terrorismo aun si ocurrió en otro país? ¿Debería serlo?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 13. ¿Cuáles son las penas adecuadas para individuos y entidades condenadas por financiamiento del terrorismo?

PREGUNTA NRO. 14: ¿Cuál es la relación entre el delito de financiamiento del terrorismo y el de lavado de activos?

7. Congelamiento y decomiso de activos de terroristas

Comencemos determinando cuál de las siguientes cifras representa el monto total de activos terroristas bloqueados en Estados Unidos en 2003:

- 1) \$8.000.500
- 2) \$5.991.931
- 3) \$771.956
- 4) \$300.589

La respuesta es (b). Los activos bloqueados mediante programas estadounidenses contra el terrorismo en 2003 fueron los siguientes:

AL QAEDA	\$ 771.956
HAMAS	\$ 5.196.634
JIHAD ISLÁMICA PALESTINA	\$ 17.746
KAHANE CHAI	\$ 201
TALIBANES	\$ 5.394
Activos totales	\$ 5.991.931²

Un principio clave de la lucha contra el terrorismo es el que establece que interrumpir la cadena de financiamiento disminuirá las capacidades que tienen estos criminales para realizar actos terroristas. Si la cadena de financiamiento no se interrumpe, los países deben ser capaces de tomar medidas jurídicas contra los fondos de los que dependen los terroristas y sus organizaciones. El *congelamiento*, el *decomiso* y el *embargo* son las tres herramientas jurídicas más importantes disponibles para ese fin.

² Fuente: *Terrorist Assets Report, Calendar Year 2003*, Doceavo Informe Anual al Congreso sobre activos en Estados Unidos de Países Terroristas y Designados del Programa Internacional de Terrorismo. <http://www.treasury.gov/offices/eotffc/ofac/reports/tar2003.pdf>. Los tres programas estadounidenses son Terroristas Globales Especialmente Designados (SDGT, por su sigla en inglés), Terroristas Especialmente Designados (SDT, por su sigla en inglés), y Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO, por su sigla en inglés).

7.1 Congelamiento, decomiso y embargo: ¿Cuáles son las diferencias?

- El **congelamiento** indica una prohibición impuesta por un tribunal u otra autoridad competente para la transferencia, conversión, disposición o movimiento de bienes. Los fondos u otros activos congelados siguen siendo propiedad del titular y permanecen bajo la administración, el control o el manejo de la institución financiera que los mantenía al momento del congelamiento.
- **Decomiso** significa prohibir la transferencia, conversión, disposición o el movimiento de bienes, pero sin la calificación agregada de que el tribunal u otra autoridad competente asume la custodia o el control de los bienes. Los activos o fondos siguen siendo propiedad del propietario, pero la posesión, administración y el manejo de los activos son asumidos por una autoridad competente pertinente.
- **Embargo y confiscación** significan que un tribunal u otra autoridad competente ha transferido la titularidad de los fondos o los activos del propietario original al estado.

Los objetivos de estas medidas son diferentes. La intención del congelamiento de activos es preventiva; privar al propietario del control de los activos para evitar que se gasten o se dispersen. El decomiso y el embargo tienen un objetivo preventivo y punitivo: disuadir actos delictivos futuros mediante el decomiso de bienes, temporal o permanentemente.

7.2 Toma de medidas contra activos de terroristas

El congelamiento, el decomiso y el embargo son abordados de maneras levemente diferentes en la Convención SFT, en las resoluciones de la ONU y en las Recomendaciones Especiales. La Recomendación Especial III del GAFI estipula que “los países deben poner en práctica medidas para congelar, sin demora alguna, los fondos u otros activos de los terroristas, de aquéllos que financian el terrorismo, y de las organizaciones terroristas, de acuerdo con las

resoluciones de la ONU relacionadas con la prevención y eliminación del financiamiento de los actos terroristas”. Por otra parte, el GAFI recomienda la adopción y la implementación de medidas destinadas al decomiso y al embargo de activos. Consulte el **Apéndice D** para obtener información adicional sobre la Recomendación Especial III del GAFI.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU imponen a los estados la obligación de congelar los activos de terroristas. La Resolución 1267 (1999) ordenó el congelamiento de los activos de individuos específicos y entidades, mientras que la Resolución 1373 (2001) implementó una obligación general de los estados a congelar los activos de terroristas y dio a cada país la elección de los medios a utilizar con ese fin. Los estados pueden tener listas nacionales de terroristas y entidades terroristas.

La Resolución 1373 y los nacionales especialmente designados

Resolución 1373

La Resolución 1373 (2001) insta los estados a que “congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directo o indirecto de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos”.

Nacionales especialmente designados

En Estados Unidos, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (Departamento de Hacienda) mantiene una lista de “nacionales especialmente designados” cuyos bienes pueden bloquearse. Los estados miembro de la Unión Europea cuentan con un sistema uniforme de listas.

La Convención SFT es el instrumento más exhaustivo de todos los que se encuentran bajo discusión. No sólo exige el congelamiento, el decomiso y el embargo de los activos de terroristas sino que también obliga a los estados a ser capaces de identificarlos y detectarlos.

7.3 Establecimiento del marco jurídico nacional necesario

La Recomendación Especial III del GAFI exige a los países “adoptar y ejecutar medidas, incluyendo medidas legislativas, que les permitan a las autoridades competentes capturar y confiscar la propiedad que constituye el activo de, o que ha sido utilizada en, o que se pretende utilizar o está destinada para ser utilizada en el financiamiento del terrorismo, de actos terroristas o de organizaciones terroristas”. El GAFI recomienda medidas similares con respecto a los transportistas de dinero. Los estados deberían ser capaces de detener o restringir las divisas o instrumentos al portador sospechados de estar relacionados con el financiamiento del terrorismo o el lavado de activos (consultar la sección 13, Supervisión de organismos sin fines de lucro y otras entidades legales, en este Módulo).

Además de implementar un marco legislativo y administrativo para congelar y embargar activos de terroristas, se espera que los estados designen “autoridades competentes” para asumir estas misiones. En la práctica, esto significa que los estados deben:

- Contar con sistemas eficaces para comunicar información sobre el congelamiento de activos de terroristas al sector financiero a través de organismos pertinentes.
- Contar con un nivel adecuado de coordinación entre aduanas, inmigración y otras autoridades relacionadas con el fin de evitar que los transportistas de dinero contribuyan al financiamiento del terrorismo y al lavado de activos.
- Garantizar que se hayan designado autoridades para dar efecto, según sea necesario, a acciones de congelamiento emprendidas por otros países.

7.4 Desafíos

Rastrear los fondos y los activos de terroristas es una tarea difícil y de enormes proporciones. Hasta ahora, el decomiso y el embargo promedio de los activos de terroristas y organizaciones terroristas no es considerable.

Otra dificultad consiste en que comparados con otras operaciones de naturaleza militar, los atentados terroristas son relativamente poco costosos de financiar. Por ejemplo, el atentado de 1984 del ERI al Gabinete Británico probablemente costó menos de 10.000 libras.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 15. ¿Qué debería ser blanco de decomiso? ¿Fondos, activos, bienes?

- 1) Fondos
- 2) Activos
- 3) Bienes
- 4) Todos los anteriores

PREGUNTA NRO. 16. Los mecanismos de congelamiento y embargo deberían ser compatibles con el estado de derecho.

- 1) Verdadero
- 2) Falso



Analicemos: ¿Cómo se implementan los tres conceptos (congelamiento, decomiso y embargo) en su país? ¿Qué entidad es responsable de congelar, decomisar y embargar los activos de financiadores de terroristas?

8. Reporte de operaciones sospechosas relacionadas con el terrorismo:

Según la Recomendación Especial IV del GAFI, las instituciones financieras deberían reportar oportunamente las operaciones sospechosas a las autoridades competentes, si “sospechan o tienen argumentos razonables para sospechar que los fondos están ligados o relacionados con, o van a ser utilizados para el terrorismo, actos terroristas o por organizaciones terroristas”. Consulte el **Apéndice E** para obtener información adicional sobre la Recomendación Especial IV del GAFI.

Como prerequisite para la obligación de reportar operaciones sospechosas, se exige a las instituciones financieras implementar obligaciones de debida diligencia con respecto al cliente (Artículo 18 de la Convención SFT).

8.1 ¿Bajo qué circunstancias se debería reportar una operación?

El estándar del GAFI recomienda presentar un reporte ante la autoridad pertinente en las siguientes circunstancias:

- Cuando se sospecha que los fondos están relacionados con el financiamiento del terrorismo y
- Cuando existen motivos *razonables* para sospechar que los fondos están relacionados con el financiamiento del terrorismo.

El primer criterio, *sospecha*, conlleva un análisis subjetivo. El segundo, el *motivo razonable*, exige reportar bajo un conjunto más amplio de circunstancias y se apoya en un análisis objetivo. La misma idea se refleja en el Artículo 18 de la Convención SFT, que se refiere a operaciones inusuales y sospechosas. La disposición explica que “el carácter inusual de una operación” cubre “todas las operaciones complejas, inusuales y de gran tamaño y patrones inusuales de operaciones, que no tienen un fin económico u obviamente legal aparente”.

Estudio de caso: La actividad de cuenta de un individuo y la inclusión en una lista de la ONU indican una posible relación con la actividad terrorista

Un individuo que residía en un país vecino mantenía una cuenta de depósito a la vista y una caja de ahorros en el País N. En abril de 2001, el banco que mantenía las cuentas notó que los fondos estaban siendo retirados gradualmente de las cuentas. En ese punto decidió controlar las cuentas más detenidamente.

Las sospechas del banco se vieron reforzadas cuando apareció un nombre muy similar al titular de la cuenta en la lista consolidada de personas y entidades sospechadas publicada por el Comité sobre Afganistán del Consejo de Seguridad (Resolución del 1333/2000 del Consejo de Seguridad de la ONU. Inmediatamente el banco presentó un reporte ante la unidad de inteligencia financiera (UIF) del País N.

La UIF analizó los movimientos financieros relacionados con las cuentas del individuo utilizando registros solicitados al banco. Parecía que ambas cuentas habían sido abiertas en 1990 y habían recibido principalmente depósitos en efectivo. En marzo de 2000, el titular de la cuenta realizó una transferencia considerable desde su caja de ahorros a su cuenta corriente. Esos fondos fueron utilizados para comprar una póliza de seguro de prima única y para adquirir certificados de depósito.

Desde mediados de abril de 2001, el individuo efectuó varias transferencias grandes desde su caja de ahorros a su cuenta de depósito a la vista. Esos fondos se transfirieron a personas y empresas ubicadas en países vecinos y otras regiones.

En mayo y junio de 2001, el individuo vendió los certificados de depósito que había adquirido y transfirió las ganancias a las cuentas de empresas ubicadas en Asia y a la de una compañía ubicada en su país de origen. El individuo también cobró en efectivo su póliza de seguro de vida antes de la fecha de vencimiento y transfirió el producto a una cuenta en un banco en su país de origen. La última operación fue llevada a cabo el 30 de agosto de 2001, brevemente antes de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos.

Finalmente, la unidad contra el lavado de activos del país de origen del individuo envió al País N información sobre operaciones sospechosas realizadas por el titular de la cuenta y por las empresas que recibieron las transferencias. Muchos de estos nombres aparecieron también en los archivos de la UIF. Actualmente el caso está siendo investigado.

Fuente: GAFI, Orientación para Instituciones Financieras para Detectar el Financiamiento del Terrorismo, 24 de abril de 2002.

8.2 Desafíos

Se debería reconocer que la posibilidad de que un banco u otra institución financiera pueda identificar una operación que involucre financiamiento del terrorismo es relativamente baja. A menos que un banco identifique una parte de una operación como terrorista (por ejemplo, porque su nombre aparece en una lista de posibles terroristas), lo más que puede hacer normalmente es revisar las operaciones y reportar las que parecen ser sospechosas.

8.3 ¿Qué tipos de instituciones se espera que presenten reportes?

Los bancos y las instituciones financieras no bancarias deberían cumplir con las leyes y reglamentaciones de lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo del país. El GAFI recomienda que los siguientes tipos de instituciones financieras estén sujetas al cumplimiento:

- Bancos
- Casas de cambio (oficinas de cambio de divisas)
- Agentes de bolsa
- Compañías de seguros
- Servicios de transferencia de dinero

Además, el requisito de reporte debería cubrir otras profesiones que están sujetas a leyes nacionales de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (aunque sólo para ciertos tipos de actividades. Estas profesiones incluyen:

- Casinos (que también incluye a los casinos por Internet)
- Agentes inmobiliarios
- Comerciantes de metales preciosos
- Comerciantes de piedras preciosas
- Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores
- Servicios de fideicomisos y proveedores de servicios a empresas

Se debería requerir a los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que reporten operaciones sospechosas cuando, por cuenta o en representación de un cliente, participen en una operación en relación con las actividades descritas en la Recomendación 12 (d). Estas actividades incluyen la compraventa de bienes inmuebles; administración del dinero, valores y otros activos del cliente; y la administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores. Por favor, revise el módulo 3, Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), para obtener más información.

Relación con los regímenes de lucha contra el lavado de activos

- Generalmente ya debería estar implementado el mismo régimen de reporte para fines de lucha contra el lavado de activos.
- Los estados deberían asegurarse de que sus regímenes de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean coherentes.

9. Mejora de la cooperación internacional

La Recomendación Especial V del GAFI estipula que “los países deben brindar a los otros países “la mayor ayuda posible con respecto a la ejecución penal, civil e investigaciones administrativas, pesquisas y procedimientos relacionados con el financiamiento del terrorismo, actos terroristas y organizaciones terroristas”. Consulte el **Apéndice F** para obtener más información sobre la Recomendación Especial V del GAFI.

La cooperación internacional para combatir el financiamiento del terrorismo es fundamental para el éxito en la lucha contra el terrorismo a nivel mundial y nacional. La Convención SFT (artículos (10, 11, 12-15, 18.3) ha establecido un conjunto integral de normas para la cooperación internacional, mientras que la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU cubre el tema en términos más amplios (párrafos 2.c, 2.d y 2.f). Específicamente, el párrafo 2.f de la Resolución 1373 (2001) estipula que “los estados se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive en lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos”.

9.1 Asistencia legal mutua

El fin principal de la cooperación internacional es el de fomentar una amplia gama de asistencia legal mutua. Esto incluye medidas como el intercambio de información y asistencia relacionado con indagaciones penales, administrativas y de aplicación civil.

“Asistencia mutua” significa la autoridad para brindar una gama completa de asistencia legal.

La asistencia legal incluye:

- La recopilación de evidencia;

- La búsqueda y el decomiso de documentos o elementos relevantes para los procesos o investigaciones penales; y
- La capacidad de aplicar una orden de restricción extranjera, de decomiso, embargo o confiscación en un asunto penal.

Generalmente el intercambio de información ocurre a través de mecanismos de asistencia legal mutua que generalmente son establecidos por tratados con base bilateral o multilateral. Sin embargo, se pueden organizar otros medios de intercambio mutuo a través de:

- Unidades de Inteligencia Financiera (UIF).
- Otros organismos gubernamentales que cooperan bajo un memorando de comprensión o una carta de entendimiento.

9.2 Extradición de infractores y otras formas de cooperación

Un Segundo fin de la cooperación internacional es facilitar la extradición de individuos acusados de financiar el terrorismo, actos de terrorismo u organizaciones terroristas. Esto significa que los países:

- Deberían tomar medidas apropiadas para garantizar que no brinden refugios seguros para individuos acusados de financiar el terrorismo, actos de terrorismo u organizaciones terroristas.
- Deberían implementar procedimientos para autorizar la extradición de financieros de terroristas.

Las excepciones políticas no son posibles en casos que involucren la extradición de personas acusadas de financiar el terrorismo.

9.3 Desafíos: Un buen marco jurídico carece de sentido si los estados no son proactivos

La mejor legislación del mundo es poco útil si no existe la voluntad de utilizarla. Los estados expresan su voluntad de luchar contra el financiamiento del terrorismo a través de la cooperación internacional—por ejemplo, comunicando al Comité 1267 de Naciones Unidas los nombres de las personas sospechadas de participar en actividades terroristas y compartiendo esa información bilateralmente con otros estados interesados.

Como otro ejemplo, en el área de sistemas de declaración y revelación relacionados con transportistas de dinero (consulte la sección 13), los estados deberían tomar las medidas necesarias para retener, para el uso por parte de las autoridades responsables de la cooperación mutua, información sobre el transporte de divisas e instrumentos negociables al portador.

La Resolución 1373 impone a los estados una obligación general de debida diligencia en la cooperación internacional. Los estados deben:

- Denegar refugio seguro a aquellos que financian, planifican, apoyan o cometen actos terroristas.
- Evitar que aquellos que financian, planifican, facilitan o cometen actos terroristas utilicen sus territorios para dichos fines, sin importar el territorio en que ocurren los actos.

Por favor revise el **Módulo 2** y el **Módulo 5** para obtener más información.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 17. ¿Existe alguna disposición para una excepción política con respecto a la extradición de personas acusadas de financiar el terrorismo?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 18. La disposición de asistencia legal mutua es obligatoria.

- a) Verdadero
- b) Falso

PREGUNTA NRO. 19. ¿Cómo se puede establecer el intercambio de información entre los países?

- a) Por ley
- b) Mediante un memorando de comprensión
- c) Por tratado
- d) Cualquiera de los anteriores

10. Medidas requeridas para “sistemas alternativos de remesas”

Para luchar contra el financiamiento del terrorismo de manera efectiva, se deben implementar mecanismos para controlar los movimientos transfronterizos de las divisas. Un requisito legal para reportar operaciones sospechosas es poco útil si sólo están sometidos al mismo algunos de los intermediarios que prestan servicios financieros. De acuerdo con la misma lógica, el congelamiento de fondos de terroristas no será eficaz si los intermediarios informales que transfieren fondos de un país a otro se encuentran fuera del alcance de los controles legales. La experiencia demuestra que los sistemas de transferencia de dinero han sido utilizados para financiar operaciones de terroristas. Por esa razón, y debido a la necesidad de mejorar la transparencia de estos sistemas, la Recomendación Especial VI del GAFI insta a los países a asegurarse de que todos los servicios de transmisión de dinero y valores estén sujetos a estándares específicos del GAFI e internacionales. Consulte el **Apéndice G** para obtener más información sobre la Recomendación Especial VI del GAFI.

Analicemos el siguiente caso.

Estudio de caso: Ruritania y hawalas

Ruritania es un país con comunidades inmigrantes muy trabajadoras que remiten fondos a sus países natales para ayudar a sus familiares. En lugar de depender del sector financiero regulado, la mayoría de los inmigrantes prefiere utilizar sistemas de transferencia de dinero no ortodoxos que han prosperado basándose en tradiciones culturales. Las transferencias informales de dinero son menos costosas y ofrecen acceso a áreas donde no llegan los sistemas formales. Un sistema informal, el sistema hawala común en Medio Oriente y Asia Meridional, hace posible transferir dinero sin movimiento físico de fondos. ¿Cómo? El operador hawala del país del originador de la transferencia se contacta con su corresponsal en el país de destino y le indica dar efectivo al receptor de la transferencia. Al igual que los bancos, los operadores hawala acuerdan sus reclamos mutuos más tarde. Los inmigrantes en Ruritania utilizan negocios de transferencia de dinero para fines legítimos y benignos. Sin embargo, recientemente las autoridades de Ruritania han comenzado a temer que organizaciones terroristas estén utilizando estos sistemas de remesas de dinero no regulados para financiar el terrorismo. El hecho aleccionador es que estos negocios pequeños pueden utilizarse no sólo como operaciones de fachada, sino también como un punto de entrada a todo el sector financiero.

Cubrir todos los servicios de transferencia de dinero y valores

La Recomendación Especial VI apunta a garantizar que todos los países impongan los requisitos de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a *todas las formas* de sistemas de transferencia de dinero y valores, formales e informales.

A veces los sistemas informales de transferencia de dinero y valores son llamados sistemas alternativos de remesas. Los servicios formales de transferencia de dinero y valores son prestados por bancos y otras instituciones financieras reguladas (instituciones financieras no bancarias, o IFNB). Los servicios informales de transferencia de dinero y valores son un tipo de servicio financiero en el cual el dinero u otra forma de valor se transfiere de una ubicación geográfica a otra a través de redes o mecanismos informales o no supervisados. Estos servicios aumentan el riesgo de abuso por parte de terroristas y aquellos que reúnen y proporcionan fondos para organizaciones terroristas. Algunos de los sistemas informales son legales; otros no. Los sistemas informales incluyen los sistemas *hundi*, hawala y el mercado negro del peso.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 20. ¿Cuál de las siguientes cifras es la más cercana al monto real de dinero enviado al exterior anualmente por las personas que trabajan fuera de sus países natales?

- 1) aproximadamente \$500 millones de dólares estadounidenses
- 2) aproximadamente \$900 millones de dólares estadounidenses
- 3) aproximadamente \$50 mil millones de dólares estadounidenses
- 4) aproximadamente \$100 mil millones de dólares estadounidenses



Para debatir

¿Qué opina que deberían hacer los estados acerca de los servicios de transferencia de dinero? ¿Cuál es la situación en su país?

Remesas informales

Únicamente las Recomendaciones Especiales del GAFI y la Convención SFT abordan el tema de los remitentes informales de dinero. La Recomendación Especial VI del GAFI enfatiza que los países deberían:

- Autorizar o registrar todos los servicios de transferencia de dinero y valores, formales e informales.
- Someter a todos los servicios formales e informales de transferencia de dinero a las Recomendaciones del GAFI (en especial, las Recomendaciones 10-21 y 26-29) y a las Recomendaciones Especiales del GAFI.
- Asegurarse que a las personas físicas o jurídicas que realicen este servicio ilegalmente se les impongan sanciones administrativas, civiles o penales.

La Convención SFT insta a los estados no sólo a supervisar los servicios de transferencia de dinero, sino también a considerar medidas para controlar el transporte transfronterizo de fondos (Artículo 18.2b).



Para debatir

¿Es poco realista el caso de introducción sobre Ruritania y hawalas? ¿Cuál es la situación en su país?

Otros dos escenarios posibles: Estados Unidos e India

Estados Unidos

De ninguna manera la situación de Ruritania es inverosímil. De hecho, podría describir la situación actual de muchos países. Recientemente Estados Unidos adoptó legislación (la Ley USA PATRIOT Act) para requerir a los sistemas de transferencia de dinero que se registren en el Departamento de Hacienda de EE.UU. y, a nivel estatal, que obtengan una autorización para transferencias de dinero. Además, estas actividades deben implementar programas de lucha contra el lavado de activos adecuados. La legislación nueva no resuelve todos los problemas. Las autoridades de supervisión deben implementar los controles y las autoridades de cumplimiento de la ley deben asegurarse de que los negocios informales de transferencia de dinero cumplan la legislación. (31 USC 5330 y 31 CFR 103.41)

India

El enfoque de India es bastante diferente. Bajo la Ley de Manejo de Cambio de Divisas de India, las operaciones hawala están prohibidas. Sistemáticamente India ha adoptado la posición de que el “registro” de operadores hawala es un oxímoron; por su misma naturaleza, según la visión india, las operaciones hawala, especialmente las relacionadas con actividades terroristas, son clandestinas. Debido a que el sistema hawala está basado en la confianza, y por ende genera pocos registros, no podrían prosperar ni el otorgamiento de autorizaciones ni la inscripción. (Fuente: Carta con fecha 28 de mayo de 2004, del Representante Permanente de India al Presidente del Comité Contra el Terrorismo de la ONU, adjunta al documento S/2004145 1 de la ONU, 3 de junio de 2004)

11. Medidas requeridas para transferencias por cable

Considere las siguientes dos situaciones. Las respuestas a las preguntas se discutirán al final de esta sección.

PREGUNTA NRO. 21. Un banco recibe una transferencia por cable desde un banco ubicado en un país extranjero. La transferencia no contiene el nombre ni el domicilio del originador de la transferencia. ¿Es esto:

- 1) una preocupación menor?
- 2) algo que debería alertar al banco y generar un control interno en busca de una posible operación sospechosa?
- 3) algo que no es importante mientras los otros elementos de la transferencia se ajusten a la práctica financiera adecuada?
- 4) algo que se debería reportar a las autoridades inmediatamente?

PREGUNTA NRO. 22. Un banco A recibe una transferencia internacional por cable a través de servicios intermediarios del banco corresponsal de un banco extranjero B y que no contiene información significativa sobre el originador. ¿Es esto:

- 1) una preocupación menor?
- 2) algo normal debido a que el rol del banco corresponsal consiste en realizar las verificaciones apropiadas si fuera necesario?
- 3) algo que es irrelevante porque los bancos corresponsales ya habían verificado esta información sobre la transferencia por cable?
- 4) algo que debería alertar al banco y justificar un control interno en busca de una posible operación sospechosa a ser reportada?

11.1 ¿Qué es una transferencia por cable?

Según la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VII del GAFI, los “términos transferencia por cable y transferencia de fondos se refieren a cualquier transacción llevada a cabo en nombre de una persona ordenante (tanto natural como jurídica) a través de una institución financiera por medios electrónicos con el objeto de hacer disponible una suma de dinero a una persona beneficiaria en otra institución financiera. El ordenante y el beneficiario pueden ser la misma persona”. Como un medio de transferencia transfronteriza de fondos, las transferencias por cable son justo la clase de operación que debe supervisarse en busca de posible lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Por ese motivo la Recomendación Especial VII establece un estándar especial para las transferencias electrónicas que no se refleja directamente en el texto de la Convención SFT ni en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Consulte el **Apéndice H** para obtener más información sobre la Recomendación Especial VII del GAFI.

11.2 ¿Cuál es el estándar del GAFI sobre las transferencias electrónicas?

La Recomendación Especial VII del GAFI obliga a los estados a tomar medidas específicas para garantizar que los intermediarios financieros:

- Se aseguren de incluir información precisa y significativa del autor (nombre, dirección, número de la cuenta) sobre las transferencias de fondos y los mensajes relacionados enviados.
- Retengan la información del ordenante junto a las transferencias de fondos y los mensajes relacionados enviados a través de la cadena de pago. Los bancos correspondientes sean parte de dicha cadena.
- Mejoren la supervisión de las transferencias de fondos que no incluyan información sobre el ordenante y sepan de la posibilidad de operaciones sospechosas.

11.3 ¿A quiénes comprende el estándar de las transferencias por cable?

El estándar es muy claro—y extiende una red muy amplia. Todas las instituciones financieras, inclusive las casas de cambio, deberían someterse a estos requisitos. No obstante, la Recomendación Especial VII individualiza a los operadores de transferencias de dinero como blancos de atención especial.

La Recomendación Especial VII del GAFI trata sólo la falta de información significativa sobre el ordenante de transferencias electrónicas. Sin embargo, en términos más amplios, es importante recordar que la Recomendación especial IV exige a las instituciones financieras reportar operaciones si sospechan que los fondos pueden ser utilizados para el terrorismo.

La información sobre el ordenante y el beneficiario merece ser controlada

El siguiente caso brinda un ejemplo del uso de la TEF (transferencia electrónica de fondos) para transferir fondos desde Canadá a posibles organizaciones terroristas.

Uso sospechoso de transferencias por cable

FINTRAC recibió reportes de operaciones de varias instituciones financieras con respecto a tres individuos que envían fondos a la misma persona en un país extranjero. Estos individuos tenían cuentas en instituciones financieras individuales y parecían no estar relacionadas.

El primer individuo es un estudiante que vive en Canadá (como lo informó una de las instituciones financieras), que trajo grandes sumas de divisa estadounidense, las cambió por moneda canadiense, depositó cheques librados a instituciones financieras de Estados Unidos, solicitó un giro pagadero a una compañía de cambio de divisas y transfirió por cable los fondos a un país extranjero involucrado. Este individuo tenía cuentas en tres instituciones financieras diferentes y proporcionó a cada institución diferentes domicilios, números telefónicos y ocupaciones. Uno de los domicilios pertenecía a un servicio de casilla de correo, uno de los muchos centros de reenvío de correo internacional de Canadá. Otro domicilio figuraba bajo el nombre de uno de los otros dos individuos.

Se informó que el segundo individuo era un contador que depositaba y recibía grandes sumas de dinero en su cuenta personal y luego transfería por cable los fondos al mismo país involucrado. Este individuo tenía cuatro domicilios distintos.

El tercer individuo depositó \$10.000 en efectivo en su cuenta. Un reporte TEF recibido por FINTRAC reveló que el mismo día este individuo envió \$10.000 al mismo país extranjero

involucrado. Su domicilio declarado coincidía con un domicilio proporcionado por uno de los otros individuos.

Varios reportes TEF recibidos por FINTRAC reveló que la misma persona en el país extranjero recibía dinero de los tres individuos.

Este caso fue identificado como un caso de posible financiamiento del terrorismo debido a:

- Múltiples operaciones no relacionadas que beneficiaban al mismo individuo;
- Depósitos que eran seguidos por transferencias por cable a o a través de una ubicación específica en un lapso breve;
- Múltiples entidades de reporte que informaban operaciones sospechosas;
- Depósitos en dólares y en números redondos a cuentas personales durante un período de tiempo breve

Fuente: FATF-XV Typologies Exercise (2003—2004) Compilación de Presentaciones de Países: Parte 8.

Ahora volvamos a analizar las dos situaciones presentadas al comienzo de esta sección.

PREGUNTA NRO. 21. Un banco recibe una transferencia por cable desde un banco ubicado en un país extranjero. La transferencia no contiene el nombre ni el domicilio del originador de la transferencia. ¿Es esto:

- 1) una preocupación menor?
- 2) algo que debería alertar al banco y generar un control interno en busca de una posible operación sospechosa?
- 3) algo que no es importante mientras los otros elementos de la transferencia se ajusten a la práctica financiera adecuada?
- 4) algo que se debería reportar a las autoridades inmediatamente?

PREGUNTA NRO. 22. El banco A recibe una transferencia internacional por cable a través de servicios intermediarios del banco corresponsal de un banco extranjero B y que no contiene información significativa sobre el originador. ¿Es esto:

- a) una preocupación menor?
- b) algo normal debido a que el rol del banco corresponsal consiste en realizar las verificaciones apropiadas si fuera necesario?
- c) algo que es irrelevante porque los bancos corresponsales ya habían verificado esta información sobre la transferencia por cable?
- d) algo que debería alertar al banco y justificar un control interno en busca de una posible operación sospechosa a ser reportada?

12. Tratar con transportistas de dinero

Considere el siguiente caso:

Estudio de caso: Sistemas alternativos de remesas

El gobierno de Ruritania parece haber tenido éxito en la reglamentación y el control de los sistemas alternativos de remesas a través del proceso de registro. Ahora las entidades que manejan un volumen diario de USD 15.000 en remesas deben contar con una autorización otorgada por el banco central por fines de prudencia. Sin embargo, a pesar del éxito logrado por el gobierno, el banco central ha observado (a través de su departamento de vigilancia monetaria) que la cantidad de remesas que se mueven a través de entidades inscritas y autorizadas ha disminuido, aunque ha habido un aumento de gente que cruza la frontera con divisas fuertes. Los oficiales de aduana han confirmado esta tendencia e indicaron que debido a que no hay límite en la cantidad de efectivo que pueden transportar los individuos por la frontera, poco se puede hacer al respecto. Los oficiales de aduana han solicitado al banco central que investigue el asunto.

12.1 ¿Por qué se debe supervisar el transporte transfronterizo de efectivo?

El objetivo de la Recomendación Especial IX del GAFI sobre los correos de efectivo es abordar el riesgo de que los financistas del terrorismo puedan intentar evitar el efecto de reglamentaciones sobre sistemas alternativos de remesas (Recomendación Especial VI) utilizando correos de efectivo para mover activos a través de fronteras internacionales. La nueva recomendación requiere la supervisión del transporte transfronterizo de efectivo y la adopción de un marco jurídico nacional apropiado para la implementación de esta nueva Recomendación. Esto sigue los lineamientos de la recomendación general de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU, la cual insta a “todos los estados [...] a establecer requisitos internos de reporte y procedimientos para el movimiento transfronterizo de divisas basados en los umbrales aplicables” (párrafo 5). Consulte el **Apéndice I** para obtener más información sobre la Recomendación Especial IX del GAFI.

12.2 ¿A qué se apunta?

La Recomendación Especial IX del GAFI trata sobre el acto de transportar *efectivo o su equivalente* a través de fronteras nacionales. Bajo la recomendación, se requiere a los estados controlar el transporte de divisas o instrumentos negociables al portador, sea realizado por una persona natural o por un correo o flete.

- Divisa se refiere a billetes y monedas en circulación como medio de cambio.
- Los instrumentos negociables al portador son instrumentos monetarios al portador (cheques, giros postales, cheques de viajero).

La Recomendación Especial IX del GAFI apunta al transporte transfronterizo de efectivo o su equivalente en dos conjuntos de circunstancias: primero, cuando se sospecha que el efectivo o el instrumento negociable está relacionado con el financiamiento del terrorismo o el lavado de activos; y segundo, cuando ha sido revelado o declarado falsamente. La distinción es importante. Significa que los estados no sólo necesitan contar con un sistema para declarar o revelar el transporte transfronterizo de efectivo o equivalentes, sino que también necesitan poder detectar estas operaciones cuando haya sospechas de actividad delictiva.

12.3 ¿Qué clase de acciones se necesitan?

Los estados deberían tomar medidas para cumplir la Recomendación especial IX. Los estados deberían contar con:

- medidas implementadas para detectar el transporte por parte de transportistas de efectivo o su equivalente.
- la autoridad para detener o restringir el efectivo o equivalente.
- sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas en caso de infracciones a la ley, inclusive el posible embargo del efectivo o su equivalente.

Los sistemas de detección pueden variar entre los estados. No deberían causar molestias excesivas al público ni sobrecargar los organismos de aduana. Se debe encontrar el equilibrio adecuado entre el uso de mecanismos administrativos, por un lado, y la información de inteligencia por el otro. Existen dos sistemas mediante los cuales se puede detectar el transporte físico de efectivo.

i. Sistemas de declaración

Bajo un sistema de declaración, a las personas que transportan divisas o instrumentos negociables al portador a través de la frontera que superan cierto valor (por ejemplo USD 15.000) se les requiere presentar una declaración veraz ante las autoridades competentes designadas. Los países que implementan un sistema de declaración deberían asegurarse de que el umbral sea lo suficientemente bajo como para cumplir los objetivos de la Recomendación Especial IX.

ii. Sistemas de revelación

Bajo un sistema de revelación a las personas que transportan divisas o instrumentos negociables al portador a través de la frontera, se les requiere realizar una revelación veraz según se les solicite ante las autoridades competentes designadas. Los países que implementan un sistema de revelación deberían asegurarse de que las autoridades competentes puedan realizar sus indagaciones según objetivos prefijados, basándose en inteligencia o sospechas, o aleatoriamente.

Correos de efectivo

Un ciudadano británico, el Sr. Butler, le pidió a H que transportara efectivo desde el Reino Unido hasta España para operaciones de bienes raíces que deseaba realizar en ese país. El transportista no llegó a España porque fue detenido por la aduana británica conforme a la ley Drug Trafficking Act de 1994. Manejando un automóvil alquilado, H fue detenido en Portsmouth por un oficial británico de aduana e impuestos. Cuando se le preguntó cuánto dinero transportaba, H respondió: “£500”. Una búsqueda posterior del automóvil reveló £240.000. H declaró que la suma en cuestión pertenecía a un amigo con el que se encontraría en España. Posteriormente, oficiales de aduana e impuestos interrogaron a H sobre el dinero. Repitió que estaba sacando el dinero del país para otro individuo que tenía intenciones de utilizarlo para comprar un departamento en España. El dinero fue decomisado y enviado para someterlo a pruebas forenses. (Fragmento de Butler vs. El Reino Unido, 27/06/2002, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Informes de Fallos y Dictámenes 2002-VI.)

12.4 Implementación de sanciones

La Recomendación Especial IX del GAFI exige la aplicación de sanciones en dos situaciones:

- Cuando una persona realiza una falsa declaración o revelación (por ejemplo, declara \$500 pero transporta \$10.000). Las sanciones deberían ser eficaces, proporcionadas y disuasivas.
- Cuando el efectivo transportado está relacionado con el financiamiento del terrorismo o el lavado de activos. En este caso, el efectivo debería ser embargado. Para hacerlo, los estados deben implementar el régimen de embargo adecuado.

Cuando un oficial de aduana retiene efectivo, no se trata de una sanción. Es una interferencia temporal de los derechos del transportista o del propietario. No obstante, la interferencia no se debe extender más que durante un tiempo razonable—el tiempo necesario para reunir más información o evidencias de actividad delictiva.

12.5 Desafíos a la implementación de la Recomendación Especial IX del GAFI

Hasta ahora, pocos estados cuentan con sistemas vigentes para cumplir con la Recomendación Especial IX del GAFI. Algunos pueden tener leyes que abordan el caso específico de los correos de efectivo (usualmente relacionadas con el tráfico de estupefacientes). Otros pueden esperar utilizar sus legislaciones de control del cambio para cumplir el requisito de la Recomendación. No obstante, se debe recordar que el objetivo del sistema de control recomendado es más amplio y más específico que el objetivo de los controles del cambio de divisas. Es más amplio porque su meta es la de asegurarse de que los terroristas y otros delincuentes no puedan financiar sus actividades ni lavar los productos de sus delitos, cualesquiera fueran. Es más específica porque las medidas destinadas a controlar el flujo transfronterizo de divisas, inclusive efectivo o sus equivalentes, para fines de balanza de pagos, a menudo no son suficientes o adecuadas para combatir el terrorismo.

Al implementar la Recomendación, los estados respetan su obligación de no interferir con el comercio legítimo. Nada de la Recomendación debe interpretarse como que permite a los estados restringir los pagos comerciales de productos y servicios entre países, ni limitar el movimiento de capital en contravención de sus obligaciones asumidas mediante tratados, convenciones u otros convenios.



Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 23. ¿El transporte físico de oro o metales preciosos está cubierto por la Recomendación?

- a) Sí
- b) No

PREGUNTA NRO. 24. Si un oficial de aduana descubre que un transportista de dinero no ha revelado la suma verdadera de divisas o instrumentos negociables al portador que lleva consigo, ¿el oficial debería tener la autoridad para solicitar y obtener información adicional con respecto al origen del efectivo?

- a) Sí
- b) No

13. Supervisión de organismos sin fines de lucro y otras entidades legales

La Recomendación Especial VIII del GAFI trata el riesgo de abuso o mal uso por parte de organizaciones terroristas y financistas del terrorismo de entidades creadas legalmente bajo leyes nacionales. Por ende, su meta es la de evitar que las personas jurídicas sean utilizadas como fachada para o como medio de financiamiento de sus actividades. Consulte el **Apéndice J** para obtener más información sobre la Recomendación Especial VIII del GAFI.

13.1 ¿Qué entidades deberían ser supervisadas?

Debido a que se refiere a “entidades” en general, la Recomendación Especial VIII del GAFI tiene un alcance amplio. Recuerde que el financiamiento del terrorismo puede provenir de fuentes legítimas. Toda persona jurídica, incluso negocios que parecen ser perfectamente legítimos, podrían ser utilizados posiblemente como pantalla para la recaudación de fondos para terroristas y sus organizaciones. Por estas razones, los estados deben asegurarse de que la definición legal del financiamiento del terrorismo incluya los fondos provenientes de fuentes legítimas y de tomar las medidas necesarias para prevenir este tipo de financiamiento.

Ejemplo de entidades bajo supervisión

Osama Bin Laden y su organización, Al Qaeda, han basado su imperio financiero en parte sobre actividades comerciales comunes. Algunos de los negocios de los cuales Bin Laden y Al Qaeda obtienen fondos son bastante sustanciales; otros muy pequeños. Según un investigador del Instituto de Política Internacional Contra el Terrorismo, “En un momento Al Qaeda operaba una granja de avestruces y barcos camaroneros en Kenia, compró extensiones forestales en Turquía, realizó operaciones de diamantes en África y adquirió propiedades agrícolas en Tayikistán. Muchas de estas empresas menores (como por ejemplo las actividades pesqueras en Kenia) sirvieron de pantalla para operaciones terroristas”. (Fuente: Yael Shahr. “Tracing Bin Laden’s Money—Easier Said Than Done”. (Rastrear el dinero de Bin Laden—Más fácil decirlo que hacerlo). 21 de septiembre de 2001. <http://www.ict.org.il/articles/articleid=387>.)

“Cada vez con mayor frecuencia los grupos terroristas están utilizando ‘compañías frente’, empresas comerciales que realizan negocios legítimos, pero que también se utilizan para mezclar ingresos ilícitos con ganancias legítimas del emprendimiento comercial. Estas empresas frente están

involucradas en todo, desde almacenes a servicios internacionales de administración de inversiones”. (Fuente: Bedi Rohand, *Money Laundering Controls and Prevention*. Londres: ISI Publications (2004): 315.) Para leer sobre otro caso que involucra una empresa de comercio de diamantes, consulte el ejemplo 3 de la Orientación para Instituciones Financieras para Detectar el Financiamiento del Terrorismo del GAFI.

La Recomendación Especial VIII también resalta las vulnerabilidades de los organismos sin fines de lucro, y advierte que las organizaciones de caridad, religiosas, educativas, sociales y fraternales pueden ser utilizadas por los terroristas. Según el estándar, los países deberían asegurarse de que los organismos sin fines de lucro no sean mal utilizados:

- Por organizaciones terroristas que se hacen pasar por entidades legítimas.
- Para explotar a las entidades legítimas como conducto para el financiamiento del terrorismo, inclusive con el fin de evadir las medidas de congelamiento de activos.
- Para ocultar u oscurecer el desvío clandestino a organizaciones terroristas de fondos dirigidos inicialmente a fines legítimos.

Organismos sin fines de lucro

“Un organismo sin fines de lucro solicitó donaciones de organizaciones de caridad locales en una región donante, además de los esfuerzos de recaudación de fondos llevados a cabo en su sede en una región beneficiaria. Este organismo sin fines de lucro aseveró falsamente que los fondos recaudados estaban destinados a huérfanos y viudas. De hecho, el jefe de finanzas de este organismo trabajó como jefe de la recaudación de fondos organizada para Osama Bin Laden. En lugar de brindar apoyo a huérfanos y viudas, los fondos recaudados por el organismo sin fines de lucro fueron utilizados para operativos de Al Qaeda”. (Fuente: GAFI. *Lucha contra el abuso de los organismos sin fines de lucro. Mejores prácticas internacionales*. 11 de octubre de 2002, p. 7) Para ver otro ejemplo, consulte el Módulo 1. ¿Dónde tienen lugar las operaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo?

La Recomendación Especial VIII es necesariamente bastante general porque las diferentes entidades clasificadas como organismos sin fines de lucro tienen distintas formas legales—entre ellas asociaciones, fundaciones, comités de recaudación de fondos, organizaciones de servicio comunitario, corporaciones para el interés público, y empresas de riesgo limitado—y porque la naturaleza de sus operaciones varía según el país. Por ende, el estándar sugiere una forma de auto evaluación por parte de cada país. Se solicita a los estados que revisen su legislación nacional en busca de riesgos y debilidades.

13.2 ¿Qué clase de supervisión se necesita? ¿Quién debe realizarla?

No se exige a los estados adoptar ninguna solución específica. La Recomendación Especial VIII del GAFI no impone un modelo en particular.

- Se deben tomar medidas para garantizar la transparencia y la responsabilidad de los organismos sin fines de lucro y se deben tomar medidas para tratar riesgos y vulnerabilidades graves.
- Estas acciones deben ser guiadas por el principio que afirma que la supervisión debe ser flexible, efectiva y proporcional al riesgo de abuso. Observe que las mejores prácticas del GAFI son una buena fuente de orientación y asesoramiento práctico.

¿Quién garantiza la supervisión? Las soluciones varían entre los países. Por ejemplo, el Reino Unido creó una Comisión de Caridad y ha implementado un sistema de registro. En ciertos países las autoridades fiscales podrían desempeñar un rol. Sin embargo, tradicionalmente el objetivo de las autoridades fiscales, con relación a las organizaciones de caridad, es verificar que los beneficios de la exoneración de impuestos se pasen a los destinatarios (a través de proyectos y subsidios). Por ende, la implementación del estándar del GAFI implica en consecuencia que los organismos responsables de dichas funciones de supervisión amplíen su concentración.



Verificación de conocimiento

Por favor responda las siguientes preguntas.

PREGUNTA NRO. 25. ¿La lucha contra el financiamiento del terrorismo puede justificar restricciones a las actividades de caridad?

PREGUNTA NRO. 26. ¿Los estados deberían ser más flexibles con respecto a las actividades de organismos religiosos son fines de lucro?

PREGUNTA NRO. 27. Cuando los organismos sin fines de lucro desembolsan fondos a organismos extranjeros, ¿esto debería causar preocupación especial?



Para debatir

- 1) Según su experiencia personal y su conocimiento de las circunstancias en su país, ¿cree que las medidas descritas en los estándares internacionales sobre la prevención del financiamiento del terrorismo tienen posibilidades de ser efectivas? ¿Las medidas como el congelamiento y el embargo de activos pueden prevenir actos terroristas y restringir las actividades de las organizaciones terroristas?
- 2) ¿Los estados deberían intentar supervisar los servicios informales de transferencia de dinero? ¿Es posible controlar la actividad informal? ¿Qué ocurre con el riesgo de que los remitentes busquen y encuentren maneras no reglamentadas de brindar este tipo de actividad clandestina?

Verificación de conocimiento

PREGUNTA NRO. 28. A pesar de que la Convención SFT no ofrece una definición del _____, sí define _____. Esa definición enfatiza dos aspectos del financiamiento del terrorismo: la provisión de fondos y _____ fondos con la intención de utilizarlos, o sabiendo que serán utilizados, para llevar a cabo actos terroristas.

PREGUNTA NRO. 29. Diversos instrumentos internacionales abordan el tema del financiamiento del terrorismo. De la siguiente lista, seleccione las afirmaciones verdaderas.

- 1) La Convención SFT es el instrumento internacional más exhaustivo sobre el financiamiento del terrorismo.
- 2) La Convención SFT es el único instrumento que cubre el congelamiento de fondos.
- 3) La Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU establece un marco general de medidas contra el terrorismo y es obligatoria para todos los estados.
- 4) Las Recomendaciones Especiales del GAFI cubren temas específicos del financiamiento del terrorismo que no siempre son abordados por otros instrumentos.

PREGUNTA NRO. 30. Los estándares y las obligaciones internacionales sobre financiamiento del terrorismo recaen principalmente sobre _____. Sin embargo, algunas normas también apuntan a _____ específicos y _____ terroristas. El Comité 1267 de la ONU ha establecido un sistema para revisar periódicamente las _____ de posibles terroristas y organizaciones terroristas.

PREGUNTA NRO. 31. ¿La ratificación de la Convención SFT es la única medida que deberían tomar los estados para cumplir las normas internacionales sobre financiamiento del terrorismo?

PREGUNTA NRO. 32. Según la Convención SFT y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, ¿los estados deben penalizar el financiamiento del terrorismo cuando el delito es cometido en el extranjero por parte de uno de sus ciudadanos?

PREGUNTA NRO. 33. ¿Cuáles de los siguientes enunciados son verdaderos?

- 1) Los estados tienen la obligación de congelar o decomisar los activos de terroristas. El embargo real es opcional y se puede realizar según lo decidan los estados.
- 2) Los estados están obligados a establecer un marco legal para el congelamiento, el decomiso y el embargo de activos de terroristas. Pueden elegir los medios para implementar dichas medidas en sus sistemas jurídicos nacionales.

- 3) Los estados no tienen la obligación de congelar los activos de terroristas y organizaciones terroristas incluidos en la lista del Comité 1267 de Naciones Unidas siempre y cuando mantengan sus propias listas.

PREGUNTA NRO. 34. Los estados deberían asegurarse de que sus legislaciones obliguen a las instituciones financieras y, para ciertos tipos de actividades, a otros profesionales (como por ejemplo comerciantes de _____ y _____ preciosos, abogados, escribanos, etc.) a reportar operaciones sospechosas. Esta obligación no sólo se aplica al régimen de lucha contra el financiamiento del terrorismo, sino también a régimen _____ del estado. Bajo el régimen de lucha contra el financiamiento del terrorismo, las instituciones deben reportar ante las autoridades cuando sospechan que los fondos están relacionados con el financiamiento del terrorismo o cuando haya _____ para sospechar que los fondos están relacionados con dicha actividad (por ejemplo, cuando una parte de una operación sospechosa es incluida en una lista como terrorista).

PREGUNTA NRO. 35. La obligación que tienen los estados de cooperar a nivel internacional se extiende sólo a la dimensión penal de la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

- 1) Verdadero
- 2) Falso

PREGUNTA NRO. 36. ¿Qué aseveración es la más precisa?

- 1) Las Recomendaciones Especiales del GAFI cubren el problema de las transferencias por cable e imponen obligaciones a los intermediarios financieros, como por ejemplo, requerir información significativa sobre el originador de una transferencia.
- 2) Las Recomendaciones Especiales del GAFI abordan el tema de la debilidad de los sistemas financieros formales e informales al imponer obligaciones específicas a los intermediarios financieros con respecto a transferencias por cable y sistemas de remesas.

PREGUNTA NRO. 37 Con respecto a las organizaciones de caridad y a los organismos sin fines de lucro, no hay un modelo específico que deban adoptar los estados. Fundamentalmente la Recomendación Especial VIII exige a los estados garantizar la transparencia y la responsabilidad de los organismos sin fines de lucro y tomar medidas correctivas cuando existan vulnerabilidades graves.

- 1) Verdadero
- 2) Falso

Resumen

En este módulo, abordamos:

- Las razones para luchar contra el financiamiento del terrorismo;
- Los instrumentos de la ONU que deben ratificarse e implementarse;
- La clase de delitos que deben penalizarse;
- Las medidas necesarias para congelar y embargar activos de terroristas;
- Cómo reportar operaciones sospechosas relacionadas con el terrorismo;
- Cómo mejorar la cooperación internacional;
- La naturaleza de los sistemas alternativos de remesas y las medidas necesarias para supervisarlos;
- Las medidas aplicables a las transferencias por cable y los transportistas de dinero;
- La supervisión de los organismos sin fines de lucro.

Apéndice A: Referencias

Recomendaciones del GAFI y otros materiales

- Las Nueve Recomendaciones Especiales del GAFI
- Lucha contra el abuso de los organismos sin fines de lucro del GAFI (2002)
- Notas De Orientación para las Recomendaciones Especiales del GAFI sobre el Financiamiento del Terrorismo y Cuestionario de Auto Evaluación (27 de marzo de 2002)
- GAFI, Orientación para Instituciones Financieras para Detectar el Financiamiento del Terrorismo (24 de abril de 2002)

Tratados

- Convención de la ONU para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (1999), <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>
- Convención Internacional de la ONU para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU

- S/RES/1267 (1999) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf>
- S/RES/1269 (1999) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf?OpenElement>

- S/RES/1333 (2000) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/806/62/PDF/N0080662.pdf?OpenElement>
- S/RES/1373 (2001) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> S/RES/1390(2001) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/216/02/PDF/N0221602.pdf?OpenElement>
- S/RES/1452 (2002) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/226/69/PDF/N0422669.pdf?OpenElement>
- S/RES/1455 (2003) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/214/07/PDF/N0321407.pdf?OpenElement>
- S/RES/1456 (2003) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/05/PDF/N0321605.pdf?OpenElement>
- S/RES/1526 (2004) <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/226/69/PDF/N0422669.pdf?OpenElement>

Manuales y recursos para la implementación de normas y estándares contra el terrorismo

- FMI, Suppressing the Financing of Terrorism: Manual para la redacción legislativa (2003)
- Guía Legislativa de la ONU para las Convenciones y Protocolos Universales Contra el Terrorismo (2003)

Sitios Web sobre terrorismo recomendados

- Oficina de Naciones Unidas sobre Estupefacientes y Delito, División de Prevención del Terrorismo, <http://www.unodc.org/unodc/terrorism.html>

- Naciones Unidas, Acción de la ONU contra el terrorismo, <http://www.un.org/terrorism/>
- Consejo de Europa, sitio Web de terrorismo, http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Fight_against_terrorism/default.asp

Apéndice B: Recomendación Especial I del GAFI

I. Ratificación y ejecución de los instrumentos de las Naciones Unidas

Todos los países deben dar pasos inmediatos para ratificar y ejecutar plenamente la Convención Internacional de las Naciones Unidas de 1999 para la Eliminación del Financiamiento del Terrorismo.

Los países deben también poner en práctica de forma inmediata las resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención y eliminación del financiamiento de actos terroristas, particularmente la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Notas De Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

RE I: Ratificación y ejecución de los instrumentos de las Naciones Unidas

Esta Recomendación contiene seis elementos:

- Los países deben ratificar y aplicar en su totalidad la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión del financiamiento del terrorismo (1999); y

- Los países y territorios deben aplicar las cinco Resoluciones del Consejo de Seguridad: S/RES/1267(1999), S/RES/1269(1999), S/RES/1333(2000), S/RES/1373(2001) y S/RES/1390(2001).

A los efectos de esta Recomendación Especial, el término ratificación significa que el país ha llevado a cabo los procedimientos nacionales necesarios a nivel legislativo o ejecutivo, para aprobar la Convención de las Naciones Unidas y que le ha entregado a la ONU los instrumentos de ratificación adecuados. El término implementación se refiere aquí a las medidas tomadas para cumplir con las exigencias señaladas en la Convención de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Las medidas pueden ser establecidas por ley, reglamentación, directiva, decreto o cualquier otro acto legislativo o ejecutivo apropiado conforme con el derecho nacional.

La Convención de Naciones Unidas estuvo abierta para ser firmada desde el 10 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2001, y luego de ser firmada queda sujeta a la ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación deben quedar al cuidado del Secretario General de Naciones Unidas en Nueva York. Los países que no han firmado la Convención pueden acceder a ella (consulte el Artículo 25 de la Convención). El texto completo de la Convención de la ONU puede consultarse en <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Al 19 de marzo de 2002, 132 países la habían firmado, y 24 habían entregado instrumentos de ratificación. El 10 de marzo de 2002, la Convención de la ONU alcanzó el número mínimo de ratificaciones (22) estipulado como necesario para su entrada en vigencia. La página Web que contiene información sobre el estado de la Convención está ubicada en el sitio Web de la ONU en http://untreaty.un.org/ENGLISH/status/Chapter_xviii/treaty11.asp. Para obtener información general sobre los tratados de la ONU, sírvase consultar la siguiente página: <http://untreaty.un.org/French/guide.asp> y el Manual de tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU en la página: <http://untreaty.un.org/French/TreatyHandbook/hbframeset.htm>. Los textos de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU pueden ser consultados en el sitio web de ONU, en la dirección: <http://un.org/documents/scres.htm>.

Apéndice C: Recomendación Especial II del GAFI

II. Tipificación del financiamiento del terrorismo y el lavado de activos asociado

Todos los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo, de los actos y de las organizaciones terroristas. Los países deben asegurar que dichos delitos sean designados como delitos subyacentes del lavado de dinero.

Nota Interpretativa a la Recomendación Especial II: Tipificación del financiamiento del terrorismo y el lavado de activos asociado

Objetivo

- 1) La Recomendación Especial II (RE II) fue desarrollada con el objetivo de garantizar que los países tengan la capacidad legal para enjuiciar y aplicar sanciones penales a personas que financian el terrorismo. Debido a la estrecha conexión entre el terrorismo internacional y el lavado de activos entre otras cosas, otro objetivo de la RE II es enfatizar este vínculo obligando a los países a incluir los delitos de financiamiento del terrorismo como delitos subyacentes en materia de lavado de activos. La base de la tipificación del financiamiento del terrorismo debería ser la Convención Internacional de Naciones Unidas para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, 1999³.

³ A pesar de que la Convención de Naciones Unidas aún no había entrado en vigor en el momento en que se emitió originalmente la RE II en octubre de 2001 (y por ende no es citada en la RE misma), la intención del GAFI ha sido desde la emisión de la RE II reiterar y fortalecer el estándar

Definiciones

- 2) A los efectos de la recomendación Especial II y esta Nota Interpretativa, se aplican las siguientes definiciones:
- a) El término *fondos* se refiere a activos de toda clase, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, cualquiera sea la forma en que hayan sido adquiridos, y documentos legales o instrumentos en cualquier formato, inclusive electrónico o digital, que demuestren titularidad de, o interés en, dichos activos, incluyendo, pero no limitados a, créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros postales, acciones, valores, bonos, giros, cartas de crédito.
 - b) El término terrorista se refiere a toda persona natural que: (i) comete, o intenta cometer, actos terroristas por cualquier medio, directa o indirectamente, ilegal y deliberadamente; (ii) participa como cómplice en actos terroristas o financiamiento del terrorismo; (iii) organiza u ordena a otros cometer actos terroristas o financiamiento de terrorismo; o (iv) contribuya a la comisión de actos terroristas o financiamiento del terrorismo por un grupo de personas que actúen con un fin común donde la contribución se haga intencionalmente y con el objetivo de fomentar el acto terrorista o financiamiento del terrorismo o con el conocimiento de la intención del grupo de cometer un acto terrorista o financiamiento del terrorismo.
 - c) El término *acto* terrorista incluye:
 - Un acto que constituye un delito dentro del alcance de, y según se define en, uno de los siguientes tratados: Convención para la Supresión del Secuestro Ilegal de Aeronaves (1970), Convención para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (1971), Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Protegidas Internacionalmente, inclusive Agentes Diplomáticos (1973), Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (1979), Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1980), Protocolo para la Supresión de Actos de Violencia Ilegales en Aeropuertos de Aviación Civil Internacional,

de penalización como se estipula en la Convención (en especial el Artículo 2). La Convención entró en vigor en abril de 2003.

adicional a la Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Aviación Civil(1988), Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988), Protocolo para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de Plataformas Fijas ubicadas sobre la Plataforma Continental (1988), y la Convención Internacional para la Represión de Atentados Terroristas (1997); y (ii) Todo otro acto que tenga la intención de provocar la muerte o una lesión corporal grave a un civil, o a cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades en una situación de un conflicto armado, cuando el fin de dicho acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a la población, u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar algún acto.

- d) El término *financiamiento del terrorismo* incluye el financiamiento de actos terroristas, y de terroristas y organizaciones terroristas.
- e) El término *organización terrorista* se refiere a cualquier grupo de terroristas que: (i) comete, o intenta cometer, actos terroristas por cualquier medio, directa o indirectamente, ilegal y deliberadamente; (ii) participa como cómplice en actos terroristas o financiamiento del terrorismo; (iii) organiza u ordena a otros cometer actos terroristas o financiamiento de terrorismo; o (iv) contribuya a la comisión de actos terroristas o financiamiento del terrorismo por un grupo de personas que actúen con un fin común donde la contribución se haga intencionalmente y con el objetivo de fomentar el acto terrorista o financiamiento del terrorismo o con el conocimiento de la intención del grupo de cometer un acto terrorista o financiamiento del terrorismo.

Características del delito de financiamiento del terrorismo

- 3) Los delitos de financiamiento del terrorismo deberían cubrir a toda persona que deliberadamente proporciona o recauda fondos por cualquier medio, directa o indirectamente, con la intención ilegal de que los mismos sean utilizados o sabiendo que serán utilizados, completa o parcialmente: (a) para realizar actos terroristas; (b) por una organización terrorista; o (c) por un individuo terrorista.

- 4) Penalizar el financiamiento del terrorismo exclusivamente basándose en la asistencia, el fomento, el intento o la conspiración, no cumple esta Recomendación.
- 5) Los delitos de financiamiento del terrorismo deberían cubrir todos los fondos ya sea que provengan de una fuente legítima o una ilegítima.
- 6) Los delitos de financiamiento del terrorismo no deberían requerir que los fondos: (a) sean utilizados en realidad para realizar o intentar actos terroristas; o (b) estén relacionados con un acto terrorista específico.
- 7) También debería ser un delito intentar cometer el delito de financiamiento del terrorismo.
- 8) También debería constituir un delito involucrarse en cualquiera de los siguientes tipos de conducta:
 - a) Participar en carácter de cómplice en un delito estipulado en los párrafos 3 o 7 de esta Nota Interpretativa;
 - b) Organizar o dirigir a otros para que cometan un delito estipulado en los párrafos 3 o 7 de esta Nota Interpretativa;
 - c) Contribuir a la perpetración de uno o más delitos estipulados en los párrafos 3 o 7 de esta Nota Interpretativa por parte de un grupo de personas que actúan con un fin común. Dicha contribución debe ser intencional y: (i) debe realizarse con el fin de fomentar la actividad o el fin delictivos del grupo, cuando dicha actividad o fin involucra la perpetración de un delito de financiamiento del terrorismo; o (ii) debe realizarse con el conocimiento de la intención que tiene el grupo de cometer un delito de financiamiento del terrorismo.
- 9) Los delitos de financiamiento del terrorismo deberían ser delitos subyacentes en materia de lavado de activos.
- 10) Los delitos de financiamiento del terrorismo se deberían aplicar, independientemente de si la persona que presuntamente los cometió esté en el mismo país o en uno diferente del país en el que el terrorista o la organización terrorista están ubicados o los actos terroristas ocurrieron u ocurrirán.

- 11) La ley debería permitir que se infiera el elemento intencional del delito de financiamiento del terrorismo de las circunstancias objetivas de hecho.
- 12) La responsabilidad penal del financiamiento del terrorismo debería comprender a las personas jurídicas. Cuando eso no sea posible (por ejemplo, debido a principios fundamentales del derecho nacional), se debería aplicar la responsabilidad civil o administrativa.
- 13) Someter a las personas jurídicas a la responsabilidad penal por el financiamiento del terrorismo, no debería excluir la posibilidad de juicios penales, civiles o administrativos paralelos en países en los que se dispone de más de una forma de responsabilidad.
- 14) Las personas naturales y las jurídicas deberían estar sujetas a sanciones penales, civiles o administrativas efectivas, proporcionales y disuasivas para el financiamiento del terrorismo.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)[†]

RE II: Tipificación del financiamiento del terrorismo y el lavado de activos asociado.

Esta Recomendación contiene dos elementos:

- Cada país debe tipificar como delito “el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas”; y
- Los países deberán asegurarse de que tales delitos se establezcan como delitos subyacentes al de lavado de activos.

Al implementar la RE II, las jurisdicciones deben establecer delitos penales específicos en materia de actividades de financiamiento del terrorismo, o deben poder citar delitos penales existentes que puedan aplicarse directamente a dichos casos. Los términos *financiamiento del terrorismo* o *financiamiento de actos terroristas* se refieren a las actividades descritas en la Convención de la ONU (Artículo 2) y S/RES/1373 (2001), párrafo 1b (consulte el sitio Web de Naciones Unidas en <http://www.un.org/documents/scres.htm> para ver el texto de esta Resolución). Es importante observar que cada país debería garantizar que los delitos de financiamiento del terrorismo se apliquen como delitos subyacentes incluso cuando tienen lugar en otro Estado. Esta interpretación corolaria de la RE II es coherente con la Recomendación 4 del GAFI.

[†] Por favor observe que la referencia a la Recomendación IV que se proporciona en la siguiente nota de orientación se refiere a la versión de 1996 de la Recomendación 4 de las 40 Recomendaciones del GAFI.

La Recomendación 4 del GAFI insta a los países a designar los “delitos graves” como subyacentes en materia de lavado de activos. La RE II amplía la Recomendación 4 requiriendo que, debido a la gravedad de los delitos del financiamiento del terrorismo, estos delitos se incluyan específicamente entre los subyacentes en materia de lavado de activos. Para ver el texto completo de las Cuarenta Recomendaciones del GAFI, junto a sus Notas Representativas, consulte el sitio Web del GAFI en http://www.fatfgafi.org/40Recs_en.htm.

Finalmente, como en general con otros delitos subyacentes en materia de lavado de activos, las jurisdicciones deberían asegurarse de que los delitos de financiamiento del terrorismo sean delitos subyacentes incluso si se cometen en una jurisdicción diferente de aquella en la cual se aplica el delito de lavado de activos.

Apéndice D: Recomendación Especial III del GAFI

Congelamiento y decomiso de activos de terroristas

Los países deben poner en práctica medidas para congelar, sin demora alguna, los fondos u otros activos de los terroristas, de aquéllos que financian el terrorismo y de las organizaciones terroristas, de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención y eliminación del financiamiento de los actos terroristas.

Los países deben también adoptar y ejecutar medidas, incluyendo medidas legislativas, que les permitan a las autoridades competentes capturar y confiscar la propiedad que constituye el activo de, o que ha sido utilizada en, o que se pretende utilizar o está destinada para ser utilizada en, el financiamiento del terrorismo, de actos terroristas o de organizaciones terroristas.

Nota Interpretativa a la Recomendación Especial III: Congelamiento y decomiso de activos de terroristas

Objetivos

1. La Recomendación Especial III del GAFI consiste en dos obligaciones. La primera requiere que los países/jurisdicciones implementen medidas para congelar o, en los casos apropiados, embargar los fondos u otros bienes relacionados con el terrorismo sin demora, de acuerdo con las resoluciones relevantes de las Naciones Unidas. La segunda obligación de la Recomendación Especial III es la de instaurar medidas que permitan a una jurisdicción embargar o decomisar fondos u otros

bienes de terroristas en base a una orden o mecanismo emitido por una autoridad o tribunal competente.

2. El objetivo del primer requisito es congelar los fondos u otros bienes de terroristas en base a fundamentos razonables, o sobre una base razonable, para sospechar o creer que esos fondos u otros bienes se podrían utilizar para financiar actividades terroristas. El objetivo del segundo requisito es privar a los terroristas de estos fondos u otros bienes siempre y cuando se hayan establecido adecuadamente nexos entre los fondos u otros bienes y los terroristas o actividades terroristas. La intención del primer objetivo es preventiva, en tanto que la intención del segundo objetivo es principalmente preventiva y punitiva. Ambos requisitos son necesarios para privar a los terroristas y a las redes terroristas de los medios para llevar a cabo futuras acciones terroristas y mantener su infraestructura y sus operaciones.

Alcance

3. El objetivo de la Recomendación III, con respecto a su primer requisito, es complementar las obligaciones en el contexto de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) relacionadas con la prevención y supresión de la financiación de actos de terrorismo - las resoluciones S/RES/1267(1999) y su sucesora, S/RES/1373(2001)³ y cualquier resolución futura relacionada con el congelamiento o, si fuera apropiado, el embargo de bienes de terroristas. Debe destacarse que ninguna de las obligaciones de la Recomendación Especial III tiene por objeto reemplazar otras medidas u obligaciones ya establecidas para ocuparse de los fondos u otros bienes dentro del contexto de una investigación o procedimiento penal, civil o administrativo.⁴ En

³ Cuando se dictó la S/RES/1267(1999), tenía un plazo de un año. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ha dictado una serie de resoluciones que prorrogan y perfeccionan las disposiciones de la S/RES/1267(1999). Por resoluciones sucesoras se entiende que son aquellas que prorrogan o están directamente relacionadas con la resolución original S/RES/1267(1999). En el momento en que se emitió esta Nota Interpretativa, estas resoluciones incluían a la S/RES/1333(2000), S/RES/1363(2001), S/RES/1390(2002) y S/RES/1455(2003). En esta Nota Interpretativa, el término S/RES/1267(1999) se refiere la resolución S/RES/1267(1999) y sus sucesoras.

⁴ Por ejemplo, tanto la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilegal de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (2000) contienen obligaciones referentes al congelamiento, incautación y decomiso en el contexto de la lucha contra el crimen transnacional. Estas obligaciones existen separadas y aparte de las

cambio, la Recomendación Especial III se centra en las medidas preventivas necesarias y singulares dentro del contexto de detener el flujo o el uso de fondos u otros bienes hacia grupos terroristas.

4. La S/RES/1267(1999) y la S/RES/1373(2001) difieren en cuanto a las personas y entidades cuyos fondos u otros bienes se habrán de congelar, las autoridades responsables de hacer esas designaciones, y el efecto de esas designaciones.

5. La resolución S/RES/1267(1999) y sus sucesoras obligan a los países/jurisdicciones a congelar sin demora los fondos u otros bienes que son propiedad o están controlados por Al-Qaeda, los Talibanes, Osama bin Laden, u otras personas o entidades relacionadas con ellos, designados como tal por el Comité de Sanciones contra Al-Qaeda y los Talibanes de las Naciones Unidas, constituida de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1267 (el Comité de Sanciones contra Al-Qaeda y los Talibanes), incluidos los fondos originados en fondos u otros activos propiedad o controlados, directa o indirectamente, por ellas o por personas que actúen en su nombre o según sus instrucciones, asegurando que ninguno de éstos u otros fondos o bienes sean puestos a disposición, directa o indirectamente, para beneficio de esas personas, por sus compatriotas o por cualquier persona dentro de su territorio. El Comité de Sanciones contra Al-Qaeda y los Talibanes es la autoridad responsable de la designación de las personas y entidades cuyos fondos u otros bienes se deben congelar de acuerdo con la resolución S/RES/1267(1999). Todos los países/jurisdicciones que sean miembros de las Naciones Unidas están obligadas por la S/RES/1267(1999) a congelar los bienes de las personas y entidades designadas de este modo por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes.⁵

6. La resolución S/RES/1373(2001) obliga a los países/jurisdicciones⁶ a congelar sin demora los fondos u otros bienes de personas que han cometido o intentan cometer actos de terrorismo o participan o facilitan la comisión de actos de terrorismo; de entidades que son propiedad o están controladas directa o

obligaciones establecidas en la S/RES/1267(1999), en la S/RES/1363(2001) y en la Recomendación Especial III.

⁵ Cuando el CSNU actúa de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VII de la Carta Orgánica de las Naciones Unidas, las resoluciones que dicta son obligatorias para todos los miembros de la ONU.

⁶ El CSNU estaba actuando de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VII de la Carta Orgánica de las Naciones Unidas cuando dictó la resolución S/RES/1373(2001) (ver la nota al pie anterior).

indirectamente por aquellas personas; y de personas y entidades que actúen en nombre o bajo las órdenes de tales personas y entidades, incluyendo los fondos u otros bienes derivados de o generados por propiedades que pertenecen o están controladas, directa o indirectamente, por tales personas y personas y entidades asociadas. Cada jurisdicción individual tiene autoridad para designar a personas y entidades cuyos fondos u otros bienes se debe congelar. Además, para asegurar el desarrollo de una cooperación efectiva entre países/jurisdicciones, los países/jurisdicciones deberían examinar e implementar, cuando sea apropiado, las medidas iniciadas bajo los mecanismos de congelamiento de otros países/jurisdicciones. Cuando (i) se envía una notificación o comunicación específica y (ii) la jurisdicción que la recibe queda conforme con que, de acuerdo con los principios legales aplicables, esa designación solicitada está respaldada por fundamentos razonables o una base razonable, para sospechar o creer que el designado propuesto es un terrorista, un individuo que financia el terrorismo o una organización terrorista, el país/ jurisdicción que recibe el pedido debe asegurarse que se congelen sin demora los fondos u otros bienes de la persona designada.

Definiciones

7. A los efectos de la Recomendación Especial III y de esta Nota Interpretativa, se aplican las siguientes definiciones:

- a) El término *congelar* significa prohibir la transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes en base y durante el plazo de vigencia de una medida tomada por una autoridad o tribunal competente conforme al mecanismo de congelamiento. Los fondos u otros bienes congelados siguen siendo propiedad de las personas o entidades que tenían un interés en los fondos u otros bienes especificados en el momento en que fueron congelados y pueden seguir siendo administrados por la institución financiero o según otros arreglos indicados por esas personas o entidades antes de la entrada en vigor de una medida bajo el mecanismo de congelamiento.
- b) El término *embargar* significa prohibir la transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes en base a una medida tomada por una autoridad competente o un tribunal de acuerdo con el mecanismo de congelamiento. Sin embargo, a diferencia de la medida de congelamiento, un embargo se lleva a cabo por un mecanismo que permite a la autoridad o tribunal competente tomar el control de los fondos u otros bienes especificados. Los fondos u otros bienes incautados siguen siendo propiedad de las personas o entidades que tenían un interés en los fondos u otros bienes en el momento de el embargo, aunque la autoridad o el tribunal competente a

menudo asumirá la posesión, administración o gestión de los fondos u otros bienes incautados.

- c) El termino *decomisar*, que incluye el decomiso, en los casos aplicables, significa la privación permanente de fondos u otros bienes por orden de una autoridad o tribunal competente. La decomiso o decomiso se produce a través de un procedimiento judicial o administrativo por el que se transfiere la propiedad de fondos u otros bienes especificados al Estado. En este caso, las personas o entidades que tenían un interés en los fondos u otros bienes especificados en el momento de la decomiso o decomiso pierden todo los derechos, en principio, a los fondos u otros bienes confiscados o decomisados.⁷
- d) El término *fondos u otros bienes* significa los activos financieros, propiedades de toda clase, sean tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, cualquiera sea la forma en que han sido adquiridos, y los documentos o instrumentos leales de cualquier forma, incluidos los electrónicos o digitales, que sean constancia de la titularidad o de un interés en esos fondos u otros bienes, incluyendo, sin carácter limitativo, los créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, órdenes de pago, acciones, títulos valores, bonos, letras o cartas de crédito, y los intereses, dividendos u otros ingresos o valores que se devenguen sobre o sean generados por esos fondos u otros bienes.
- e) El término *terrorista* se refiere a cualquier persona física que: (i) comete o intenta cometer actos de terrorismo⁸ por cualquier medio, directa o indirectamente, ilegal e intencionalmente; (ii) participa como cómplice en actos de terrorismo o en la financiación del terrorismo; (iii) organiza u ordena a otros la comisión de actos de terrorismo o de financiación del terrorismo; o (iv)

⁷ Las órdenes de decomiso o decomiso generalmente están ligadas a una condena penal o a un fallo judicial por el cual se determina que la propiedad confiscada o decomisada se ha originado en una violación de la ley o se tiene la intención de usarla en violación de la ley.

⁸ Un *acto de terrorismo* incluye todo acto que constituya un delito dentro del alcance y la definición de cualquiera de los siguientes tratados: Convenio para la Represión de la Toma Ilegal de Aeronaves, Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive Agentes Diplomáticos, Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, Convenio sobre la Protección Física de Materiales Nucleares, Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en Aeropuertos que Sirven a la Aviación Civil Internacional, suplementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de Plataformas Fijas ubicadas en la Plataforma Continental, Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

contribuye a la comisión de actos de terrorismo o de financiación del terrorismo por parte de un grupo de personas que actúa con un fin común, cuando la contribución se hace intencionalmente y con el propósito de promover el acto de terrorismo o de financiación del terrorismo o teniendo conocimiento de la intención del grupo de cometer un acto de terrorismo o de financiación del terrorismo.

- f) La frase *aquellos que financian el terrorismo* se refiere a cualquier persona, grupo, empresa u otra entidad que proporciona o reúne, por cualquier medio, directa o indirectamente, fondos u otros bienes que se puedan usar, total o parcialmente, para facilitar la comisión de actos de terrorismo, o a cualquier persona o entidad que actúe en nombre o por orden de tales personas, grupos, empresas u otras entidades. También están incluidos aquellos que proporcionan o reúnen fondos u otros bienes con la intención de que sean usados o teniendo conocimiento de que serán usados, total o parcialmente, para llevar a cabo actos de terrorismo.
- g) El término *organización terrorista* se refiere a cualquier persona jurídica, grupo, empresa u otra entidad que sea propiedad de o esté controlada, directa o indirectamente, por terroristas.
- h) El término *personas designadas* se refiere a aquellas personas o entidades designadas por el Comité de Sanciones contra Al-Qaeda y los Talibanes, de acuerdo con la resolución S/RES/1267(1999) o aquellas personas o entidades designadas y aceptadas, según corresponda, por los países/jurisdicciones de acuerdo con la resolución S/RES/1373(2001).
- i) La frase *sin demora*, a los efectos de la resolución S/RES/1267(1999), significa, idealmente, dentro de una cuestión de horas después de que el Comité de Sanciones Contra Al-Qaeda y los Talibanes haya hecho una designación. A los efectos de la resolución S/RES/1373(2001), *sin demora* significa después de tener fundamentos razonables, o una base razonable, para sospechar o creer que una persona o entidad es un terrorista, uno que financia el terrorismo o una organización terrorista. La frase *sin demora* debe interpretarse dentro del contexto de la necesidad de impedir la fuga o disipación de los fondos u otros bienes relacionados con terroristas, y la necesidad de acciones globales, concertadas para impedir y desbaratar rápidamente el flujo de los mismos.

Congelamiento sin demora de los fondos u otros bienes de terroristas.

8. Para cumplir con la intención preventiva de la Recomendación Especial III, los países/jurisdicciones deben instituir la autoridad necesaria y adoptar las normas y procedimientos siguientes para congelar los fondos u otros bienes de terroristas, de aquellos que financian el terrorismo y de las organizaciones terroristas de acuerdo con ambas resoluciones, S/RES/1267(1999) y S/RES/1373(2001):

a) *Autoridad para congelar, descongelar, y prohibir los movimientos con fondos u otros bienes de personas designadas.* Los países/jurisdicciones deben prohibir a través de medios exigibles, la transferencia, conversión, disposición o movimientos de fondos u otros bienes. Las opciones para investir de autoridad para congelar y descongelar fondos u otros bienes de terroristas incluyen las siguientes:

(i) facultar o designar a una autoridad o tribunal competente para dictar, administrar y hacer cumplir medidas de congelamiento y descongelamiento de acuerdo con los mecanismos apropiados; o

(ii) aprobar legislación que fije la responsabilidad por el congelamiento de fondos u otros bienes de personas designadas, identificadas públicamente por una autoridad o tribunal competente, sobre la persona o entidad que tenga los fondos u otros bienes y sancionarlas en caso de incumplimiento.

La autoridad para congelar y descongelar los fondos u otros bienes también debería hacerse extensiva a los fondos u otros bienes derivados u originados en fondos u otros bienes que son propiedad o están controlados directa o indirectamente por tales terroristas, por aquellos que financian el terrorismo o las organizaciones terroristas. Cualquiera sea la opción elegida, debe haber autoridades competentes claramente identificables que sean responsables por la aplicación de las medidas.

Las autoridades competentes deberán asegurar que se prohibirá a sus ciudadanos y las personas y entidades dentro de sus territorios poner fondos u otros bienes, recursos económicos o financieros u otros servicios relacionados, directa o indirectamente, total o conjuntamente, a disposición y para beneficio de: personas designadas, terroristas; aquellos que financian el terrorismo; organizaciones terroristas, entidades propiedad de o controladas directa o indirectamente por tales personas o entidades; y personas y entidades que actúan en nombre o por orden de tales personas o entidades.

b) Procedimientos de congelamiento. Los países/jurisdicciones deben desarrollar e implementar procedimientos para congelar los fondos u otros bienes especificados en el párrafo (c) siguiente sin demora y sin dar aviso previo a las personas o entidades involucradas. A las personas o entidades que tengan esos fondos u otros bienes se les debe requerir por ley que los congele y, además, deberían estar sujetas a sanciones por incumplimiento de este requisito. Cualquier demora entre la recepción de información oficial cursada en respaldo de una designación y el efectivo congelamiento de los fondos u otros bienes de personas designadas socava la eficacia de la designación, dándole tiempo a las personas designadas para retirar los fondos u otros bienes de las cuentas y lugares identificables. En consecuencia, estos procedimientos deben asegurar (i) la determinación inmediata de que existen fundamentos razonables o una base razonable para iniciar una acción de acuerdo con un mecanismo de congelamiento y (ii) el posterior congelamiento de fondos u otros bienes sin demora una vez hecha de determinación de que efectivamente existen esos fundamentos o esa base. Los países/jurisdicciones deben desarrollar sistemas eficientes y efectivos para comunicar al sector financiero las medidas tomadas bajo sus mecanismos de congelamiento inmediatamente después de tomada la medida. Además, deberían dar pautas claras, especialmente a las instituciones financieras y a otras personas o entidades que puedan tener fondos u otros bienes a los que se apunta, respecto de las obligaciones comprendidas en la toma de medidas bajo los mecanismos de congelamiento.

c) Fondos u otros bienes a congelar o a embargar, cuando corresponda. De acuerdo con la Recomendación Especial III, los fondos u otros bienes a congelar comprenden a aquellos sujetos a congelamiento conforme a las resoluciones S/RES/1267(1999) y S/RES/1373(2001). Estos fondos u otros bienes también deberían incluir los que son propiedad o están controlados, total o conjuntamente, directa o directamente, por personas designadas. De acuerdo con sus obligaciones emergentes del Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999) (el Convenio sobre la Financiación del Terrorismo (1999)), los países/jurisdicciones deben ser capaces de congelar o, cuando corresponda, embargar los fondos u otros bienes que, de acuerdo con los principios legales aplicables, se identifiquen, detecten y verifiquen en uso de, asignados o a disposición de terroristas, de aquellos que financian el terrorismo o de organizaciones terroristas. El congelamiento o el embargo de acuerdo con el Convenio sobre Financiación del Terrorismo (1999) puede hacerse mediante congelamiento o embargo en el contexto de una investigación o procedimiento penal. Las medidas de congelamiento tomadas de acuerdo con la Recomendación Especial III serán sin perjuicio de los derechos de terceros que actúan de buena fe.

d) Procedimientos para la remoción de las listas y descongelamiento. Los países/jurisdicciones deben desarrollar e implementar procedimientos que sean de

conocimiento público para considerar los pedidos de remoción de las listas, una vez que se cumplan ciertos criterios compatibles con las obligaciones internacionales y los principios legales aplicables, y para descongelar oportunamente los fondos u otros bienes de las personas o entidades quitadas de las listas. Respecto de las personas y entidades designadas bajo la resolución S/RES/1267(1999), estos procedimientos y criterios deben ajustarse a los procedimientos adoptados por el Comité de Sanciones Contra Al-Qaeda y los Talibanes conforme a la S/RES/1267(1999).

e) *Descongelamiento luego de la verificación de identidad.* Respecto de las personas o entidades con el mismo nombre o un nombre similar al de personas designadas, que inadvertidamente sean afectadas por un mecanismo de congelamiento, los países/jurisdicciones deben desarrollar e implementar procedimientos de conocimiento público para descongelar oportunamente los fondos u otros bienes de esas personas o entidades, una vez que se haya verificado que la persona o entidad involucrada no es una persona designada.

f) *Dar acceso a fondos u otros bienes congelados, en algunas circunstancias.* En los casos en que los países/jurisdicciones hayan determinado que ciertos fondos u otros bienes que, de otro modo estarían sujetos a congelamiento de acuerdo con las obligaciones emergentes de la resolución S/RES/1267(1999), son necesarios para gastos básicos; para el pago de algunos tipos de comisiones, gastos y cargos por servicios, o para gastos extraordinarios⁹, los países/jurisdicciones deben autorizar el acceso a esos fondos u otros bienes de acuerdo con los procedimientos establecidos en la resolución S/RES/1452(2002), y sujeto a la aprobación del Comité de Sanciones Contra Al-Qaeda y los Talibanes. En base a los mismos fundamentos, los países/jurisdicciones puede autorizar al acceso a fondos u otros bienes, si se aplican medidas de congelamiento de3 acuerdo con la S/RES/1373(2001).

g) *Recursos.* Los países/jurisdicciones deben prever un mecanismo a través del cual una persona o una entidad que sea el objetivo de un mecanismo de congelamiento en el contexto de la financiación del terrorismo puede impugnar la medida a los efectos de su revisión por una autoridad o tribunal competente.

h) *Sanciones.* Los países/jurisdicciones deben adoptar medidas apropiadas para monitorear efectivamente el cumplimiento de las leyes, normas o reglamentaciones relevantes que rijan a los mecanismos de congelamiento para las instituciones financieras y otras personas o entidades que pudieran tener fondos u otros bienes en la forma indicada en el párrafo 8(c) precedente. El incumplimiento

⁹ Ver el Artículo 1, S/RES/1452(2002) respecto de los tipos específicos de gastos cubiertos.

de esas leyes, normas o reglamentaciones debería estar sujeto a sanciones civiles, administrativas o penales.

Embargo y Decomiso

9. De conformidad con la Recomendación 3 del GAFI, los países/jurisdicciones deben adoptar medidas similares a las establecidas en el Artículo V del Convenio contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de las Naciones Unidas (1988), los Artículos 12 a 14 del Convenio sobre Crimen Organizado Transnacional de las Naciones Unidas (2000), y el Artículo 8 del Convenio sobre Financiación del Terrorismo (1999), incluyendo medidas legislativas, para habilitar a los tribunales o a las autoridades competentes a embargar y decomisar los fondos u otros bienes de terroristas.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

Esta recomendación comprende tres elementos principales:

- Las autoridades deben tener la facultad para congelar los fondos o bienes (a) de los terroristas y las organizaciones terroristas, y (b) de aquellos que financian los actos terroristas o las organizaciones terroristas;
- Deben tener la facultad para decomisar (a) las ganancias obtenidas del terrorismo o de los actos terroristas, (b) los bienes utilizados por el terrorismo, en los actos terroristas o por las organizaciones terroristas, y (c) los bienes destinados o asignados para el financiamiento del terrorismo; y
- Deben tener la facultad para *decomisar* (a) las ganancias obtenidas del terrorismo o de los actos terroristas, (b) los bienes utilizados por el terrorismo, en los actos terroristas o por las organizaciones terroristas, y (c) los bienes destinados o asignados para el financiamiento del terrorismo; y

El término *medidas*, que se utiliza en la RE III, se refiere a disposiciones precisas (legislativas o reglamentarias) o a los actos del “poder ejecutivo” que

autorizan los tres tipos de medidas. Como en el caso de la Recomendación anterior, no es necesario que los textos que autorizan estas medidas mencionen específicamente el financiamiento del terrorismo. Sin embargo, los países que se basan en una legislación existente deben poder citar disposiciones precisas que les permitan congelar, decomisar o confiscar los fondos y bienes relacionados con el terrorismo dentro del marco jurídico y legislativo de un país.

Las definiciones de los conceptos congelación, decomiso y confiscación varían de un país al otro. Como orientación general, a continuación se incluyen las definiciones de estos términos:

Congelamiento: Dentro del contexto de la presente Recomendación, un buen gobierno o una autoridad judicial competente debe estar en condiciones de congelar, bloquear o retener fondos o bienes específicos y, de este modo, impedir el traspaso o transferencia de éstos. Los fondos o bienes siguen perteneciendo al propietario original y pueden seguir siendo administrados por la institución financiera o según el plan de gestión determinado por el propietario.

Decomiso: Como en el caso del congelamiento, el buen gobierno o la autoridad judicial competente debe estar en condiciones de tomar medidas o promulgar un decreto que le permita tomar el control de los fondos o bienes en cuestión. Los fondos o bienes siguen perteneciendo al propietario original, aunque la autoridad competente siempre puede tomar posesión de éstos y asegurarse de su administración o gestión.

Confiscación (o privación): Se habla de confiscación (o privación) cuando el buen gobierno o la autoridad judicial competente ordena que la propiedad de fondos o bienes en cuestión sea transferida al Estado. En este caso, el propietario original pierde todos los derechos sobre la propiedad. Las órdenes de confiscación están, por lo general, relacionadas con una sentencia penal o un fallo, que establece que el bien en cuestión ha sido obtenido o estaba destinado a ser utilizado en violación de la ley.

Cuando se trata de la congelación dentro del contexto de la RE III, los términos terroristas, aquellos que financian el terrorismo y organizaciones terroristas se refieren a individuos y entidades identificadas de conformidad con las resoluciones S/RES/1267(1999) y S/RES/1390(2002), así como a

cualquier otro individuo y entidad designados como tales por los diferentes buenos gobiernos nacionales.

Apéndice E: Recomendación Especial IV

Si las instituciones financieras u otros negocios o entidades sujetas a las obligaciones contra el lavado de dinero sospechan o tienen argumentos razonables para sospechar que los fondos están ligados o relacionados con, o van a ser utilizados para el terrorismo, actos terroristas o por organizaciones terroristas, a éstas debe exigírseles que reporten con premura sus sospechas a las autoridades competentes.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

Esta Recomendación contiene dos elementos:

- Los países deberían establecer un requisito para reportar a las autoridades competentes cuando haya una sospecha de que los fondos estén relacionados con el financiamiento del terrorismo; o
- Los países deberían establecer un requisito para reportar a las autoridades competentes cuando haya *motivos razonables para sospechar* que los fondos estén relacionados con el financiamiento del terrorismo; o

Según la RE IV, el término *instituciones financieras* se refiere a las instituciones financieras bancarias y a las instituciones financieras no bancarias (IFNB). Dentro del contexto de la evaluación de las Recomendaciones del GAFI, los IFNB incluyen como mínimo las siguientes categorías de servicios financieros: casas de cambio, agentes de bolsa, compañías de seguros, y servicios de transferencia o giro de fondos. Se entiende que esta definición de instituciones financieras también se refiere a la RE IV para que sea compatible con la interpretación de las Cuarenta Recomendaciones del GAFI. Tratándose específicamente de la RE IV, si existen otras categorías de profesiones, empresas o actividades comerciales que actualmente están obligadas a presentar reportes contra el lavado de

dinero, los países también deben exigirles a estas entidades o actividades que denuncien el financiamiento del terrorismo.

El término *autoridad competente*, según los términos de la RE IV, es interpretado como la unidad de inteligencia financiera (UIF) del país u otra autoridad central que ha sido nombrada por el país para recibir la información relativa al lavado de dinero.

Con respecto a los términos sospechar y tener motivos justificados para sospechar, éstos se refieren a niveles diferentes de certeza que pueden servir de fundamento para reportar una operación. El primer término, es decir, la obligación de presentar un reporte a las autoridades competentes cuando una institución financiera sospecha que los fondos provienen de actividades terroristas o están destinados a financiarlas, es un criterio subjetivo y modifica la obligación de reporte exigida por la Recomendación 15 del GAFI en la RE IV. La obligación de reportar las operaciones cuando existen motivos justificados para sospechar que los fondos provienen de actividades terroristas, o que están destinados para éstas, es un criterio objetivo compatible con los objetivos de la Recomendación 15, aunque un poco más amplio. Dentro del contexto de la RE IV, los países deben establecer una obligación de reporte en el caso de existir una sospecha o motivos justificados para sospechar.

Apéndice F: Recomendación Especial V del GAFI

Cooperación internacional

Los países deben permitirle a los demás países, sobre la base de un tratado, acuerdo u otro mecanismo para la prestación de ayuda legal mutua o intercambio de información, la mayor ayuda posible con respecto a la ejecución penal, civil e investigaciones administrativas, pesquisas y procedimientos relacionados con el financiamiento del terrorismo, actos terroristas y organizaciones terroristas.

Los países deben también tomar todas las medidas posibles para asegurar que no ofrezcan paraísos seguros para individuos acusados de financiar el terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, y deben tener establecidos procedimientos para extraditar a tales individuos, cuando sea posible.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

Esta Recomendación comprende cinco elementos:

- Los países deben permitir el intercambio de información sobre el financiamiento del terrorismo con otros países a través de mecanismos de asistencia legal mutua;
- Los países deben permitir el intercambio de información con otros países sobre el financiamiento del terrorismo a través de medios que difieren de los mecanismos de asistencia legal mutua;

- Los países deberían establecer medidas específicas que permitan negarles el asilo a los individuos implicados en el financiamiento del terrorismo;
- Los países deben prever procedimientos que permitan la extradición de los individuos implicados en el financiamiento del terrorismo; y
- Los países deben establecer disposiciones o procedimientos para asegurarse de que “las pretensiones de móviles políticos no sean reconocidas como una justificación para rechazar las solicitudes de extradición de personas que supuestamente están involucradas en el financiamiento del terrorismo”.

Para obtener una imagen clara de la situación en cada país a través del proceso de autoevaluación, se ha hecho una distinción artificial, en algunas preguntas del SAQTF, entre la cooperación internacional a través de *mecanismos de asistencia legal mutua* y el intercambio de información a través de medios *que difieren de los mecanismos de asistencia legal mutua*.

Dentro del contexto de la RE V, la expresión asistencia legal mutua quiere decir tener la facultad para brindar una amplia gama de asistencia legal (coercitiva o no coercitiva), que incluye la obtención de pruebas, la producción de documentos para una investigación o a título de prueba, la búsqueda e incautación de documentos u otros artículos importantes para las acciones e investigaciones penales, y la capacidad para hacer cumplir una orden extranjera de restricción, incautación, decomiso o confiscación dentro de un proceso penal. En este caso, la *asistencia legal mutua* incluye también el intercambio de información a través de comisiones rogatorias (es decir, entre las autoridades judiciales de un país y las de otro país).

El intercambio de información a través de medios *que difieren de la asistencia legal mutua* comprende todos los dispositivos, excepto aquellos descritos en el párrafo precedente. Dentro de esta categoría, debe incluirse el intercambio de información que se lleva a cabo entre las unidades de inteligencia financiera (UIF) u otros organismos que se comunican bilateralmente en virtud de memorandos de entendimiento (MDE), a través del intercambio de correspondencia, etc.

Con respecto a los tres últimos elementos de la RE V, estos conceptos deben ser entendidos tal como se mencionan en los documentos pertinentes de la ONU. Estos documentos son: la Resolución S/RES/1373, párrafo 2c (negación

de asilo), y los artículos 11 (extradición) y 14 (rechazo de las pretensiones de móviles políticos como justificación para impedir la extradición) de la Convención de la ONU. El texto de la Convención de la ONU puede ser consultado en la siguiente dirección: <http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>; se puede tener acceso al texto de la Resolución S/RES/1373 (2001) a partir de la página: <http://www.un.org/documents/scres.htm>.

El término *procedimientos civiles*, utilizado en la RE V sólo pretende hacer referencia al tipo de indagaciones, investigaciones o procedimientos llevados a cabo por las autoridades reglamentarias o administrativas que tienen la facultad en ciertos países para realizar dichas actividades en relación con el financiamiento del terrorismo. La expresión *procedimientos civiles* no significa que ésta incluye los procedimientos civiles y las acciones conexas tal como son interpretados en los países de derecho civil.

Apéndice G: Recomendación Especial VI del GAFI

Los países deben tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas incluyendo a los agentes que prestan un servicio para la transmisión de dinero o valores, incluyendo la transmisión a través de un sistema o red informal de transferencia de dinero o valores, reciban licencia o sean registrados y estén sujetos a todas las Recomendaciones del GAFI que se apliquen a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias. Cada país debe asegurar que las personas o entidades legales que lleven a cabo este servicio ilícitamente estén sujetas a sanciones administrativas, civiles o penales.

Nota Interpretativa a la Recomendación Especial VI: Sistemas alternativos de envíos de fondos

General

1. Los sistemas de transferencia de dinero o artículos de valor se han mostrado vulnerables a su abuso para propósitos de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo. El objetivo de la Recomendación Especial VI es incrementar la transparencia de los flujos de pago asegurándose que los países impongan medidas consistentes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo sobre toda forma de sistema de transferencia de dinero/artículos de valor.
2. La Recomendación Especial VI consiste de tres elementos centrales:
 - a. Los países deben exigir la obtención de licencia o registro de las personas (naturales o jurídicas) que suministren servicios de transferencia de dinero/artículos de valor, incluyendo aquellos que lo hagan a través de medios informales;

- b. Los países deben asegurarse que los servicios de transmisión de dinero/valor, incluyendo los sistemas informales (descritos en el párrafo 5), están sujetos a las Recomendaciones del GAFI (en particular las Recomendaciones 10 a 21 y 26 a 29) y a las 8 Recomendaciones Especiales (en particular la RE VII), y
- c. Los países deben ser capaces de imponer sanciones a los servicios de transferencia de dinero/artículos de valor, incluyendo a los sistemas informales, que no obtengan una licencia o registro y que incumplan con las Recomendaciones del GAFI relevantes.

Alcance y Aplicación

- 3. Para los propósitos de esta Recomendación, las siguientes definiciones serán usadas.
- 4. *Servicio de transferencia de dinero o de artículos de valor* se refiere a un servicio financiero que acepta efectivo, cheques u otro instrumento monetario en una zona y paga la correspondiente suma en efectivo u otra forma a un beneficiario en otra zona por medio de una comunicación, mensaje, transferencia o a través de una red a la cual pertenece el servicio de transferencia de dinero o artículos de valor. Las operaciones realizadas por estos servicios pueden involucrar uno o más intermediarios y el pago final de un tercero a menudo suministrado por una categoría distinta de institución financiera no bancaria.
- 5. Los servicios de transferencia de dinero o valor pueden ser provistos por personas (naturales o jurídicas) formalmente a través de sistema financiero regulado o informalmente a través de instituciones financieras no bancarias u otras entidades de negocios o cualquier otro mecanismo, ya sea a través del sistema financiero regulado (por ejemplo uso de cuentas bancarias) o a través de una red o mecanismo que opere fuera del sistema regulado. En algunas jurisdicciones, los sistemas informales son denominados frecuentemente como *servicios de remesa alternativos* o *sistemas bancarios clandestinos* (o *paralelos*). A menudo estos sistemas tienen conexiones con regiones geográficas particulares y, en consecuencia, son descritos usando una variedad de términos específicos. Algunos ejemplos

de estos términos incluyen: *hawala*, *hundi*, *fei-chen* y el *mercado negro de cambio del peso*¹⁰.

6. *Otorgar licencia* significa un requisito de obtener la autorización de una autoridad competente designada a fin de operar un servicio de transferencia de dinero/artículos de valor.
7. *Registro* en esta Recomendación significa un requisito de registro o declaración a la autoridad competente designada de la existencia de un servicio de transferencia de dinero/artículos de valor para que el negocio pueda operar legalmente
8. La obligación de licencia o registro se aplica a los agentes. Como mínimo, el negocio principal debe mantener una lista de agentes que debe estar disponible para la autoridad competente designada. Un *agente* es cualquier persona que provee servicio de transferencia de dinero o valor bajo la dirección de o por contrato con una remisora licenciada o registrada legalmente

Aplicabilidad de la Recomendación Especial VI

9. La Recomendación Especial VI debe ser aplicada a todas las personas (físicas o jurídicas) que conduzcan para o en nombre de otra persona (física o jurídica) los tipos de actividad descritos en los párrafos 4 y 5 anteriores como una parte principal o sustancial de sus negocios o cuando dicha actividad sea realizada sobre una base regular o recurrente, incluido como parte auxiliar de una empresa de negocios separada
10. Los países no necesitan imponer un sistema de registro o licencia separado o designar otra autoridad competente con respecto a las personas (físicas o jurídicas) ya licenciadas o registradas como instituciones financieras (tal y como están definidas por las 40 Recomendaciones del GAFI) dentro de un país particular, que bajo tal licencia o registro son autorizadas a realizar actividades indicadas en los párrafos 4 y 5 anteriores y que ya estén sujetas al ámbito completo de obligaciones aplicables de conformidad con las Cuarenta Recomendaciones (en particular Recomendaciones 10-21 y 26-29) y las Ocho Recomendaciones Especiales (en particular RE VII) del GAFI.

¹⁰ La inclusión de estos ejemplos no sugiere que tales servicios son legales en algún país en particular.

Otorgamiento de licencia y registro

11. Los países deberían designar una autoridad que conceda licencias y/o lleve a cabo los registros y que se asegure que el requisito es observado. Debería haber una autoridad responsable para asegurarse del cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI (incluyendo las Ocho Recomendaciones Especiales) por los servicios de transferencia de dinero/artículos de valor. Debería haber también un sistema efectivo en funcionamiento para controlar y asegurar dicho cumplimiento. Esta interpretación de la Recomendación Especial VI (es decir, la necesidad de designar autoridades competentes) es consistente con la Recomendación GAFI 26.

Sanciones

12. Las personas que suministren servicios de transferencia de dinero/artículos de valor sin una licencia o registro deberían estar sujetas a sanciones administrativas, civiles o penales apropiadas¹¹. Los servicios de transferencia de dinero o valor titulares de licencia o registrados que no cumplan totalmente con las medidas relevantes fijadas en las Cuarenta Recomendaciones o en las Ocho Recomendaciones Especiales del GAFI también deberían estar sujetas a las sanciones apropiadas.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

Esta recomendación está compuesta por tres elementos principales:

¹¹ Los países podrían autorizar operaciones temporales o provisionales de servicios de transferencia de dinero o valor que ya existen al momento de la implementación de esta Recomendación Especial para permitirle a estos servicios obtener la licencia o el registro.

- Los países deben exigir la obtención de una autorización o inscripción de las personas físicas o jurídicas que proporcionan servicios de transferencia de fondos o valores, incluyendo la transferencia a través de sistemas o redes informales;
- Los países deben asegurarse de que los servicios de transferencia de fondos o valores, incluyendo la transferencia a través de sistemas o redes informales, se ajusten a las Recomendaciones 10 a 12 y 15 del GAFI; y
- Los países deben estar en condiciones de imponer sanciones en contra de los servicios de transferencia de fondos o valores, incluso contra los servicios de transferencia a través de sistemas o redes informales, que no han obtenido una licencia ni se han inscrito, o que no se ajustan a las Recomendaciones pertinentes del GAFI.

Los sistemas de transferencia de fondos o valores han estado expuestos al uso indebido con fines de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. El objetivo de la RE VI es asegurarse de que los países les impongan medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a todos los tipos de sistemas de transferencia de fondos o valores. Para obtener una imagen clara de la situación en cada país a través del proceso de autoevaluación, se ha hecho una distinción artificial, en algunas preguntas del SAQTF, entre los sistemas de transferencia formales e informales.

La expresión *servicios de transferencia de fondos* se refiere a los servicios financieros, proporcionados generalmente por una categoría diferente de las instituciones financieras no bancarias (IFNB), a través de la cual se transfieren fondos en nombre de individuos o personas jurídicas, por intermedio de una red especializada o a través del sistema bancario reglamentado. Para evaluar su conformidad con las Recomendaciones del GAFI, los servicios de transferencia de fondos se incluyen dentro de una categoría diferente de las IFNB y, por lo tanto, son considerados como parte del sistema bancario reglamentado. No obstante, a veces estos servicios son utilizados en ciertas operaciones de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo, con frecuencia como parte de mecanismos alternativos más amplios de transferencia de fondos en conexión con sistemas bancarios paralelos.

La expresión *sistema informal de transferencia de fondos o valores* comprende también los servicios financieros que permiten transferir fondos o valores de una ubicación geográfica a otra. Sin embargo, en algunos países, estos sistemas informales funcionan tradicionalmente fuera del sistema

financiero reglamentado, a diferencia de los servicios “formales” de envío o transferencia de fondos descritos en el párrafo precedente. Como ejemplo de sistemas informales, se puede citar el sistema bancario paralelo existente en las Américas (llamado con frecuencia el “mercado negro del peso”), el *Hawala* y el *Hundi* que se encuentran en Asia del Sur, y los sistemas chinos y de Asia Oriental. Para obtener mayor información sobre este tema, sírvase ver el informe del GAFI-XI sobre las tipologías del lavado de dinero (3 de febrero de 2000) disponible en el sitio web del GAFI, en la dirección http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2000_fr.pdf, o el informe del Grupo Asia/Pacífico (GAP) sobre los sistemas bancarios paralelos y los sistemas alternativos de transferencia fondos (18 de octubre de 2001), disponible en el sitio web del GAP, en la dirección http://www.apgml.org/content/typologies_reports.jsp.

Cuando los términos *autorización* o *inscripción* aparecen en el cuestionario, ya sea uno o el otro término son considerados como suficientes para satisfacer las exigencias de la Recomendación. En esta Recomendación, la *autorización* se refiere a una obligación de obtener de una autoridad gubernamental determinada un permiso para poner en marcha un servicio de transferencia de fondos o valores. Dentro del contexto de esta Recomendación, la *inscripción* significa la obligación de registrar o declarar la existencia de un servicio de transferencia de fondos o valores, con el fin de poder ejercer dicha actividad. Debe subrayarse que la consecuencia lógica de las exigencias de la RE VI es que los países deberían nombrar a una autoridad para emitir los permisos o encargarse del registro de las inscripciones, y una autoridad para asegurarse de que se cumpla con las Recomendaciones del GAFI con respecto a los servicios de transferencia de fondos o valores, incluidos los sistemas y redes informales. Esta interpretación corolaria de la RE VI (es decir, la necesidad de nombrar a autoridades competentes) se ajusta a la Recomendación 26 del GAFI.

La referencia a “todas las Recomendaciones del GAFI se aplican a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias” comprende por lo menos las Recomendaciones 10, 11, 12 y 15. Las otras Recomendaciones aplicables incluyen las Recomendaciones 13, 14, 16 a 21 y 26 a 29. El texto completo de todas las Recomendaciones puede ser consultado en el sitio web del GAFI (http://www.fatf-gafi.org/40Recs_fr.htm).

Apéndice H: Recomendación Especial VII del GAFI

Los países deben tomar medidas para exigirles a las instituciones financieras, incluyendo a las que envían dinero, que incorporen información precisa y significativa del autor (nombre, dirección y número de la cuenta) sobre las transferencias de fondos y los mensajes relacionados enviados, y la información debe permanecer con la transferencia o el mensaje relacionado a través de la cadena de pago.

Los países deben tomar medidas para asegurar que las instituciones financieras, incluyendo a las que envían dinero, lleven a cabo una investigación más profunda y un control más severo de las transferencias de fondos sospechosas que no estén acompañadas por una información completa sobre el autor (nombre, dirección y número de la cuenta).

Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VII: Transferencias electrónicas¹⁴

Objetivo

1. La Recomendación Especial VII (RE VII) fue desarrollada con el objetivo de prevenir que terroristas y otros criminales tengan acceso expedito a las transferencias por cable para mover sus fondos y para la detección de dicho uso abusivo cuando ocurra. Específicamente, busca asegurarse que la información básica sobre el ordenante de transferencias por cable esté inmediatamente disponible (1)) para las autoridades de ejecución de la ley y/o al ministerio público a fin asistirles en la detección, investigación, enjuiciamiento de

¹⁴ Se admite que los países necesitarán tiempo para realizar cambios legislativos o reglamentarios pertinentes y para permitir a las instituciones financieras realizar las adaptaciones necesarias a sus sistemas y procedimientos. Este período no debería extenderse más allá de diciembre de 2006.

terroristas u otros criminales y rastrear los activos de terroristas o de otros criminales.(2) para las Unidades de Inteligencia Financiera para el análisis de actividades inusuales o sospechosas y distribución de la misma de ser necesario, (3) para las instituciones financieras beneficiarias a fin de facilitar la identificación y reporte de actividad sospechosa. Debido a la potencial amenaza de financiamiento del terrorismo presentadas por las transferencias por cable pequeñas, los países deberían focalizar su capacidad para rastrear todas las transferencias por cable y deberían minimizar los umbrales consistentes con el riesgo de que se conviertan en operaciones no formales. No es la intención del GAFI imponer estándares rígidos o especificar procesos operativos únicos que pudieran afectar negativamente el sistema de pago. El GAFI continuará monitoreando el impacto de la Recomendación Especial VII y realizará una evaluación de su operatividad dentro de los tres años de completa implementación.

Definiciones

2. Para los propósitos de esta nota interpretativa, se aplicarán las siguientes definiciones.
 - a. Los términos *transferencia por cable* y *transferencia de fondos* se refieren a cualquier transacción llevada a cabo en nombre de una persona ordenante (tanto natural como jurídica) a través de una institución financiera por medios electrónicos con el objeto de hacer disponible una suma de dinero a una persona beneficiaria en otra institución financiera. El ordenante y el beneficiario pueden ser la misma persona.
 - b. *Transferencia transfronteriza* significa cualquier transferencia por cable donde las instituciones ordenante y beneficiaria están situadas en jurisdicciones diferentes. Este término se refiere también a cualquier cadena de transferencias por cable que tenga por lo menos un elemento transfronterizo.
 - c. *Transferencia doméstica* significa cualquier transferencia por cable donde las instituciones ordenante y beneficiaria están situadas en la misma jurisdicción. Este término por lo tanto se refiere a cualquier cadena de transferencias por cable que se lleven a cabo completamente dentro de las fronteras de una sola jurisdicción, aún cuando el sistema

utilizado para realizar la transferencia por cable pueda estar situado en otra jurisdicción.

- d. El término *institución financiera* es tal cual se define en la Cuarenta Recomendaciones del GAFI (2003)². El término no se aplica a persona o institución alguna que suministre a instituciones financieras mensajes u otros sistemas de apoyo para transferir fondos³.
- e. El *ordenante* es el cuenta habiente, o cuando no haya cuenta, la persona(física o jurídica) que realiza la orden a la institución financiera para realizar la transferencia por cable .

Ámbito

- 3. La RE VII se aplica, según las condiciones establecidas abajo, a las transferencias transfronterizas y nacionales entre instituciones financieras.

Transferencias por cable transfronterizas

- 4. Todas las transferencias transfronterizas por cable deben estar acompañadas por información exacta y significativa sobre el ordenante⁴ Sin embargo, los países deberían adoptar el mínimo umbral (no superior a U\$S o euros 1000). Para las transferencias transfronterizas inferiores a este umbral:

² Cuando esta Nota Interpretativa fue originalmente realizadas, estas referencias eran conforme las 40 Recomendaciones del GAFI de 1996. Junto con la publicación de las 40 Recomendaciones revisadas de 2003, este texto fue actualizado de conformidad. Todas las referencias se encuentran ahora conforme las 40 Recomendaciones revisadas

³ Sin embargo, estos sistemas tienen un papel en el suministro de los medios necesarios para que las instituciones financieras cumplan sus obligaciones de conformidad con RE VII y, en particular, en la preservación de la integridad de la información transmitida con la transferencia por cable.

4. De acuerdo con la Nota Interpretativa los términos “transferencia por cable transfronteriza calificada” significa todas las transferencias por cable transfronterizas superiores al umbral aplicable, de acuerdo con lo descrito en el párrafo 4..

- a. Los países no están obligados a requerir a las instituciones financieras ordenantes que identifiquen, verifiquen, guarden o transmitan la información del ordenante.
 - b. Los países deberían, sin embargo, requerir que las transferencias por cable transfronterizas entrantes contengan la información total y adecuada del ordenante.
5. La información que acompañe a las transferencias por cable transfronterizas calificadas⁴ deben siempre contener el nombre del ordenante y, cuando exista una cuenta, el número de la cuenta. En ausencia de una cuenta, un número de referencia único debe ser incluido.
 6. La información que acompañe a las transferencias por cable calificadas debe también contener la dirección del ordenante. No obstante, las jurisdicciones podrán permitir a las instituciones financieras sustituir la dirección con un número de identificación nacional, número de identificación de cliente, o fecha y lugar de nacimiento.
 7. En caso de que varias transferencias individuales de un mismo ordenante sean agrupadas en un archivo empaquetado para su transmisión a beneficiarios en otro país, deberían estar exceptuadas de incluir toda la información del ordenante, siempre que incluyan el número de cuenta del ordenante o el número de referencia único (como se describe en el párrafo 8), y que el archivo empaquetado contenga toda la información del ordenante que sea totalmente rastreable en el país receptor.

Transferencias por cable domésticas

8. La información que acompañe a las transferencias por cable domésticas deben también incluir la información del ordenante tal cual se indicó para las transferencias por cable transfronterizas, a menos que la información completa del ordenante pueda hacerse disponible a la institución financiera beneficiaria y a las autoridades apropiadas a través de otros medios. En este último caso, las instituciones financieras solamente necesitan incluir el número de cuenta o un identificador único, siempre y cuando este número o identificador permita que la transacción sea rastreada hasta el ordenante.
9. La institución financiera ordenante debe hacer disponible la información dentro de los tres días laborales posteriores a la recepción de la solicitud, ya sea de la institución financiera beneficiaria o de las autoridades apropiadas.

Las autoridades de ejecución de la ley deberían poder requerir la producción inmediata de tal información

Excepciones a la RE VII

10. La RE VII no está intencionada para abarcar los siguientes tipos de pago:

- a. Cualquier transferencia que derive de una transacción llevada a cabo usando una tarjeta de crédito o de débito, mientras el número de la tarjeta de crédito o de débito acompañe todas las transferencias que deriven de la transacción. Sin embargo, cuando las tarjetas de débito o crédito se utilicen como sistema de pago para realizar una transferencia de dinero, se encuentran sujetas a las RE VII, y la información necesaria deberá ser incluida en el mensaje.
- b. Transferencias y liquidaciones de institución financiera a institución financiera, cuando la institución financiera esté actuando por sí misma.

Papel de las instituciones financieras ordenante, intermediaria y beneficiaria

INSTITUCIONES FINANCIERAS ORDENANTES

11. La institución financiera ordenante debe asegurarse que las transferencias por cable que califiquen contengan la información del ordenante completa. La institución financiera ordenante debe también verificar la exactitud de esta información y conservar esta información de acuerdo con los estándares establecidos en las Cuarenta Recomendaciones del GAFI(2003)⁵

INSTITUCIÓN FINANCIERA INTERMEDIARIA

12. Tanto para las transferencias por cable transfronterizas como domésticas, las instituciones financieras que procesen un elemento intermedio de dichas cadenas de transferencias por cable deben asegurarse que toda la información del ordenante que acompañe a la transferencia por cable sea retenida con la transferencia.

⁵ Ver Nota al pie 2

13. Cuando limitaciones técnicas impidan que la información completa del ordenante que acompañe una transacción por cable transfronteriza se quede con una transferencia por cable doméstica relacionada (durante el tiempo necesario para adaptar los sistemas de pago), la institución financiera intermediaria receptora debe conservar durante 5 años un registro de toda la información recibida de la institución financiera ordenante.

INSTITUCIÓN FINANCIERA BENEFICIARIA

14. Las instituciones financieras beneficiarias deberían tener efectivos procedimientos basados en riesgo establecidos para identificar las transferencias por cable que no tengan la información del ordenante completa. La falta de información del ordenante completa puede ser considerada como un factor cuando se evalúe si una transferencia por cable o transacciones relacionadas son sospechosas y, como sea apropiado, determinar si entonces se requiere su reporte a la unidad de inteligencia financiera u otras autoridades competentes. En algunos casos, la institución financiera beneficiaria podrá considerar restringir o incluso terminar su relación de negocios con las instituciones financieras que incumplan los estándares de la RE VII:

MECANISMOS PARA HACER VALER LAS LEYES Y REGLAMENTOS SOBRE TRANSFERENCIAS POR CABLE RESPECTO A INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE LOS INCUMPLAN

15. Las jurisdicciones deberían adoptar medidas apropiadas para verificar efectivamente el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre transferencias por cable por las instituciones financieras. Las instituciones financieras que incumplan dichas normas o reglamentos deberían estar sujetas a sanciones civiles, administrativas o penales

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

Esta recomendación está compuesta por tres elementos:

- Los países deben exigirles a las instituciones financieras que incluyan información sobre la persona que origina la transacción, en el caso de remesas de fondos realizadas dentro del país o hacia el exterior;
- Los países deben exigirles a las instituciones financieras que conserven los datos sobre la persona que origina las remesas de fondos, incluso en cada etapa de la cadena de pago; y
- Los países deben exigirles a las instituciones financieras que examinen más detalladamente o vigilen las remesas de fondos cuando no se cuenta con los datos completos sobre el ordenante.

Dentro del contexto de la RE VII, tres categorías específicas de instituciones financieras están implicadas (los bancos, las casas de cambio, y los servicios de envío y transferencia de fondos), aunque otros tipos de servicios financieros (por ejemplo, los agentes de bolsa, las compañías de seguros, etc.) pueden estar sujetos a estas exigencias en ciertos países.

La lista de datos *exactos y útiles* sobre la persona que origina las remesas, que aparece en la Recomendación Especial (nombre, dirección, número de cuenta), no pretende ser exhaustiva. Dentro de ciertas circunstancias, en el caso de clientes ocasionales, por ejemplo, puede ser que no se haya registrado el número de cuenta. En algunos países, un número nacional de identidad, o la fecha y el lugar de nacimiento podrían también ser considerados como datos obligatorios de la persona que origina las transacciones.

En el contexto de la RE VII, la expresión *examen detallado* significa que la transacción será examinada minuciosamente para poder determinar si ciertos aspectos podrían hacerla sospechosa (por ejemplo, si fue originada en un país conocido por ofrecer refugios seguros a los terroristas y a las organizaciones terroristas) y, por lo tanto, justificar un posible reporte a la autoridad competente.

Apéndice I: Recomendación Especial IX del GAFI

Los países deberían tener medidas para detectar el transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, incluyendo un sistema de declaración u otra obligación de revelación.

Los países deberían asegurarse que sus autoridades competentes tengan la atribución legal para detener o retener dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador que se sospecha están relacionados con el financiamiento del terrorismo o lavado de activos, o que son falsamente declarados o revelados.

Los países deberían asegurarse que sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas estén disponibles para ser aplicadas a las personas que realizan una falsa declaración o revelación. En aquellos casos que el dinero en efectivo o los instrumentos negociables al portador estén relacionados con el financiamiento del terrorismo o lavado de activos, los países también deberían adoptar medidas, incluyendo las legislativas, consistentes con la Recomendación 3 y la Recomendación Especial III, que habilitarán el decomiso de dicho dinero en efectivo o instrumentos.

Nota

Con la adopción de la Recomendación Especial IX del GAFI, ahora se elimina el párrafo (a) de la Recomendación 19 y la Nota Interpretativa de la Recomendación 19 para asegurar la consistencia en las Recomendaciones del GAFI. El texto modificado de la Recomendación 19 es el siguiente:

Recomendación 19 del GAFI

Los países deberían considerar la viabilidad y utilidad de un sistema en el cual los bancos y demás instituciones financieras e intermediarios reporten todas

las operaciones de divisas nacionales e internacionales por encima de una cuantía determinada, a una agencia central nacional dotada de una base de datos computarizada, a disposición de las autoridades competentes para ser utilizada en casos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, sujeto a salvaguardas estrictas que aseguren el uso correcto de la información.

Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX: Correos de efectivo (cash courriers)

Objetivos

1. La Recomendación Especial IX del GAFI fue desarrollada con el objeto de asegurar que los terroristas y otros criminales no puedan financiar sus actividades o lavar las ganancias procedentes de sus delitos a través del cruce transfronterizo de dinero en efectivo o cualquier otro título negociable al portador. Específicamente, tiene por objeto asegurar que los países tengan medidas para: 1) detectar el cruce físico a través de la frontera de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, 2) detener o retener dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador que se sospecha están relacionados con el financiamiento del terrorismo o lavado de activos, 3) detener o retener dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador que son falsamente declarados o revelados, 4) aplicar las sanciones apropiadas por realizar falsas declaraciones o revelaciones, y 5) facilitar el decomiso de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador relacionados al financiamiento del terrorismo o el lavado de activos.

Los países deben implementar la Recomendación Especial IX sujetos a estrictas salvaguardas para asegurar el uso apropiado de la información y sin restringir de modo alguno: i) pagos comerciales entre los países por bienes y servicios; o ii) el libre movimiento de capitales en cualquier dirección.

Definiciones

2. Para los fines de la Recomendación Especial IX, se aplican las siguientes definiciones:

3. El término *instrumentos negociables al portador* incluye instrumentos monetarios que sean al portador, tales como: cheques de viajero; instrumentos negociables (incluyendo cheques, pagarés y órdenes monetarias) que sean tanto al

portador, endosados sin restricción, hechos para un beneficiario ficticio, o de manera tal que la titularidad se transfiera con la entrega; instrumentos incompletos (incluyendo cheques, pagarés y órdenes monetarias) firmados, pero en los que sea omitido el nombre del beneficiario.¹²

4. El término *dinero en efectivo* se refiere a los billetes de banco y las monedas que están en circulación como un medio de intercambio.

5. El término *transporte físico transfronterizo* se refiere a cualquier entrada o salida física de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador de un país a otro país. El término incluye los siguientes modos de transporte: (1) el transporte físico por una persona natural, o en el equipaje o vehículo de esa persona; (2) el envío de dinero en efectivo a través de una carga en container o (3) el envío postal de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador por una persona natural o legal.

6. El término *falsa declaración* se refiere al acto de falsear el valor del dinero en efectivo o de los instrumentos negociables al portador que son transportados, o falsear otra información relevante que es solicitada en la declaración o pedida por las autoridades. Esto incluye completar de manera incorrecta la declaración.

7. El término *falsa revelación* se refiere al acto de falsear el valor del dinero en efectivo o de los instrumentos negociables al portador que son transportados, o a falsear otra información relevante que se requiere que sean revelados o son solicitados por las autoridades. Este incluye realizar la revelación de manera incorrecta.

8. Cuando el término *relacionado con el financiamiento del terrorismo o lavado de activos* es utilizado para calificar dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador, se refiere al dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador que son: (i) las ganancias de, o utilizadas en, o dirigidas o destinadas para el uso en, el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas; o (ii) producto del lavado, ganancias de activos lavados o delitos precedentes, o instrumentos utilizados en o destinados al uso para la comisión de estos delitos.

¹²Para los fines de la Nota Interpretativa, no se incluyen el oro ni los metales o piedras preciosas a pesar de su alta liquidez y su uso en determinadas situaciones como un medio de intercambio o transmisión de valor. Estos objetos pueden ser cubiertos de otro modo bajo las leyes o regulaciones aduaneras. Si un país descubre un movimiento transfronterizo inusual de oro, metales o piedras preciosas, debe considerar notificar, según lo apropiado, al Servicio de Aduanas u otras autoridades competentes de los países de los que provienen estos objetos y/o de aquellos a los que son destinados, y debe cooperar con miras a establecer la fuente, destino y propósito del movimiento de dichos objetos y la aplicación de una acción apropiada.

Tipos de sistemas que pueden ser implementados para señalar la cuestión de los correos de efectivo

9. Los países pueden cumplir con sus obligaciones bajo la Recomendación Especial IX y esta Nota Interpretativa implementando uno de los siguientes tipos de sistemas; sin embargo, los países no tienen que usar el mismo tipo de sistema para la entrada y salida de transportes transfronterizos de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador:

- a. *Sistema de declaración:* Las características clave del sistema de declaración son las siguientes. Todas las personas que realicen el transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo o de instrumentos negociables al portador, que tienen un valor que excede el preestablecido, umbral máximo de EUR/USD 15,000, deben remitir una declaración fehaciente a las autoridades competentes designadas. Los países que implementen un sistema de declaración deben asegurar que el umbral preestablecido es lo suficientemente bajo para cumplir con los objetivos de la Recomendación Especial IX.
- b. *Sistema de Revelación:* Las características clave del sistema de revelación son las siguientes: Todas las personas que realicen el transporte físico de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador deben realizar una revelación fehaciente a las autoridades competentes designadas en caso de que se lo soliciten. Los países que implementen el sistema de revelación deben asegurarse de que las autoridades competentes designadas puedan realizar sus pesquisas sobre una base dirigida, basada en informe de inteligencia o sospechas o sobre una base al azar.

Elementos adicionales aplicables a ambos sistemas

10. Cualquiera sea el sistema que se implemente, los países deberán asegurarse de que su sistema incluye los siguientes elementos:

- a. El sistema de declaración/revelación debe aplicarse al transporte entrante o saliente de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador.
- b. Al descubrirse una falsa declaración/revelación de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador o ante el incumplimiento de hacerlas, las autoridades competentes designadas deben tener la autoridad de solicitar más información al portador en relación al origen y la intención de uso del dinero en efectivo o de los instrumentos negociables al portador.

- c. La información obtenida a través del proceso de declaración/revelación debe estar disponible para la unidad de inteligencia financiera (UIF) ya sea mediante un sistema a través del cual la UIF es notificada acerca de incidentes de transportes transfronterizos sospechosos o por medio de otra vía que ponga la información de la declaración/revelación a disposición de la UIF directamente.
- d. A nivel nacional, los países deben asegurarse que haya una coordinación adecuada entre la aduana, inmigración y otras autoridades relacionadas respecto a las cuestiones vinculadas a la implementación de la Recomendación Especial IX.
- e. En los siguientes dos casos, las autoridades competentes deben ser capaces de detener o retener efectivo o instrumentos negociables al portador por un tiempo razonable con el objeto de determinar si puede ser detectada alguna evidencia de lavado de activos o financiamiento del terrorismo: (i) cuando hay sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o (ii) cuando hay una falsa declaración o una falsa revelación.
- f. El sistema de declaración/revelación debe permitir en la mayor medida posible la cooperación y asistencia internacional de acuerdo a la Recomendación Especial V y las Recomendaciones 35 a 40. Para facilitar dicha cooperación, en circunstancias en las que: (i) es realizada una declaración o revelación que excede el umbral máximo de EUR/USD 15,000, o (ii) cuando hay una falsa declaración o falsa revelación, o (iii) cuando hay sospechas de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; esta información debe ser retenida para el uso de las autoridades apropiadas. Como mínimo, esta información cubrirá: (i) el monto de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador declarados/revelados o de alguna otra forma detectados; y (ii) la información de identificación del portador/portadores.

Sanciones

11. Las personas que realizan una falsa declaración/revelación deben ser sujetas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas. Las personas que desarrollen un transporte transfronterizo de dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador que estén relacionados con el financiamiento del terrorismo o el lavado de activos también deben ser sujetas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas y deben ser sujetas a medidas, incluyendo las legislativas

consistentes con la Recomendación 3 y la Recomendación Especial III, que habilitarían el decomiso de dicho dinero en efectivo o instrumentos negociables al portador.

Apéndice J: Recomendación Especial VIII del GAFI

Los países deben revisar la adecuación de las leyes y reglamentos referidos a entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que las mismas no sean utilizadas ilegalmente:

- por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales;
- para explotar entidades legales como conducto para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de evitar las medidas de congelamiento de activos; y
- para esconder y ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia organizaciones terroristas.

Notas de Orientación para las Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo (27 de marzo de 2002) (Fragmento)

El objetivo de la RE VIII es asegurarse de que las entidades jurídicas (o personas jurídicas), las otras formas jurídicas y, en particular, las *organizaciones sin fines de lucro* no puedan ser utilizadas por los terroristas como protección de sus actividades o como medios para facilitar su financiamiento. Esta Recomendación está compuesta por dos elementos:

- Los países deben llevar a cabo una revisión de sus regímenes jurídicos relativos a las personas morales, en particular, las organizaciones sin fines de lucro, con el fin de impedir que sean utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo; y
- Tratándose específicamente de organizaciones sin fines de lucro, los países deben asegurarse de que estas entidades no puedan ser utilizadas

para encubrir o facilitar las actividades de financiamiento del terrorismo, para evitar las medidas conducentes a la congelación de bienes, o para ocultar el desvío de fondos lícitos hacia organizaciones terroristas.

Tal como se ha visto anteriormente, el objetivo de la RE VIII es impedir que las personas morales, las otras formas jurídicas, y las *organizaciones sin fines de lucro* sean utilizadas indebidamente por los terroristas. Las personas morales tienen diferentes formas, las cuales varían de un país a otro. El grado de vulnerabilidad de una categoría específica de persona jurídica con respecto al uso indebido en casos de financiamiento del terrorismo también puede variar de un país al otro. Por este motivo, en el SAQTF se ha propuesto una selección de categorías de personas jurídicas y otras formas de las mismas, con el fin de obtener una imagen clara de la situación en los diferentes países. Esta selección se basa en categorías de entidades que en el pasado han estado implicadas en el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo. Ciertas categorías pueden, de cierta manera, superponerse, y en algunos países no existen todas las categorías indicadas en el SAQTF.

Asimismo, debe subrayarse que las *organizaciones sin fines de lucro*, sobre los cuales trata de manera específica la RE VIII, pueden tener diferentes formas jurídicas que varían de un país a otro. Una vez más, se ha establecido una selección de categorías de entidades en el SAQTF, con el fin de permitirles a los países determinar las entidades o las formas que corresponden a sus regímenes nacionales. La expresión *organización sin fines de lucro*, por lo general, comprende las entidades formadas con fines caritativos, religiosos educativos, sociales o de solidaridad, o para llevar a cabo otro tipo de actividades de “beneficencia”. Además, los ingresos de estas entidades o actividades no deben beneficiar a ningún individuo o accionista particular y no deben estar implicados directamente o de manera considerable en actividades políticas. En muchos países, las organizaciones sin fines de lucro están exentas de obligaciones fiscales.

En el SAQTF, las *compañías extraterritoriales* se refiere, por lo general, a las personas morales de responsabilidad limitada, establecidas en ciertos países, que frecuentemente están gobernadas por un régimen reglamentario independiente o privilegiado. Estas entidades pueden ser utilizadas para controlar y hacer funcionar negocios (sociedades ficticias o inversionistas), emitir acciones u obligaciones, o recaudar fondos por otros medios. Por lo general, están exentas de los impuestos nacionales y sujetas a una tasa preferencial, y a veces se les prohíbe realizar negocios en el país en el cual están constituidas en sociedad. Como un ejemplo de dichas entidades, se

puede citar la International Business Corporation (IBC). En el cuestionario, los países deben responder a las preguntas que se refieren a las compañías extraterritoriales sólo si cuentan con un sector extraterritorial.

El SAQTF también incluye la categoría “fideicomisos y/o fundaciones” que depende de la RE VIII. Los *fideicomisos* son formas jurídicas que existen en algunos países. Aunque no son personas morales en el sentido estricto de la palabra, se utilizan como medios para poseer y transmitir activos y, como en el caso de ciertas personas morales, pueden usarse indebidamente para ocultar o encubrir al verdadero propietario de un bien. El término *fundaciones* se refiere principalmente a las “fundaciones y establecimientos privados” que existen en ciertos países de derecho civil y que pueden dedicarse a actividades comerciales y sin fines de lucro. Como ejemplo, se puede citar los Stiftung, sitchting, Anstalt, etc.

MÓDULO 6 RESPUESTAS

Respuesta Nro. 1

El financiamiento del terrorismo brinda apoyo financiero al terrorismo o a aquellos que lo fomentan, lo planean o lo realizan. La fuente de financiamiento del terrorismo puede ser legítima, contrariamente a la fuente del lavado de activos. Los esfuerzos de lucha contra el financiamiento del terrorismo están destinados al financiamiento del terrorismo inminente. (Consulte la sección 1.3 del Módulo 1: ¿Qué es el financiamiento del terrorismo y cómo se compara con el lavado de activos?)

Respuesta Nro. 2

La respuesta es (c). La diferencia principal entre el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es que éste último puede provenir de fuentes legítimas, como por ejemplo donaciones a organizaciones de beneficencia, así como también de fuentes ilegítimas. Por el contrario, el lavado de activos sólo involucra fondos mal habidos obtenidos mediante actos ilícitos.

Respuesta Nro. 3

El financiamiento del terrorismo no sólo presenta una amenaza a la seguridad; sino que también socava la prosperidad económica y amenaza a largo plazo el desarrollo desviando el dinero de usos productivos a usos que no lo son, lo que daña la reputación del país ante los ojos de los inversores y los turistas, y además genera delito y corrupción. Puede tener un impacto devastador sobre la estabilidad, la transparencia y la eficiencia de los sistemas financieros. (Consulte la sección 2 del Módulo 1: Las implicaciones del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para el desarrollo).

Respuesta Nro. 4

En verdad todas estas características son parte de un régimen débil de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. (Consulte la sección 2 del Módulo 1: Las implicaciones del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para el desarrollo). Los países tienen gran flexibilidad para cumplir los estándares internacionales de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Entre los pocos requisitos universales se encuentran la ratificación e implementación de las Convenciones de Viena y de Palermo, la tipificación del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, la implementación de medidas procesales, como las leyes que permiten el congelamiento y el decomiso. (Consulte la sección 2 del Módulo 2: ¿Qué estructuras jurídicas e institucionales

cumplen los estándares internacionales?). Requisitos legales para el cumplimiento de los estándares internacionales. De otra manera, depende de cada país adoptar leyes que sean coherentes con su propio sistema jurídico nacional. (Consulte la sección 4 del Módulo 2: ¿Dónde se pueden encontrar leyes modelo?)

También depende de cada país designar a las “autoridades competentes” a cargo de supervisar las instituciones financieras y otras actividades y profesiones no financieras. Debido al amplio alcance de las instituciones financieras, es probable que los países necesiten crear más de un organismo de supervisión. (Revise los ejemplos de países presentados en la sección 1 del Módulo 3: Responsabilidad para una supervisión efectiva).

Respuesta Nro. 5

No. Los términos de la Convención SFT de Naciones Unidas no dejan lugar a ninguna justificación de ese tipo. Conforme al Artículo 6 de la Convención, los estados deben “asegurar que los actos delictivos que se encuentren dentro del alcance de esta Convención bajo ninguna circunstancia sean justificables por consideraciones de una naturaleza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar”.

Respuesta Nro. 6

No. Aunque las personas tienen distintas opiniones sobre qué es el terrorismo, existe un consenso general sobre lo que *no* es. No se cuestiona el derecho a huelga. Tampoco las manifestaciones pacíficas. Algunos países han decidido insertar expresamente excepciones para este tipo de actividad política en sus legislaciones contra el financiamiento del terrorismo.

Respuesta Nro. 7

Este es un tema clave que bloquea la adopción de una definición de terrorismo para el borrador de la convención integral sobre terrorismo internacional de Naciones Unidas. Hasta ahora, no se ha insertado excepción alguna de este tipo en el borrador. Sin embargo, se puede decir que los grupos que luchan contra la ocupación extranjera tendrán que cumplir el derecho humanitario (por ejemplo, la protección de civiles). Que un conflicto armado no sea internacional no puede justificar la perpetración de actos terroristas por parte de grupos armados.

Respuesta Nro. 8

Los actos perpetrados por el Frente de Liberación de Valaquia son actos terroristas. Los atentados contra la infraestructura pone en peligro a los civiles y es claramente una situación cubierta por la convención SFT. Brindar apoyo financiero a dichos actos es financiar el terrorismo. Por el contrario, no hay razón para considerar al

partido Valaquia Libre como una organización que haya cometido actos terroristas. Los individuos deben tener derecho a ejercer su derecho a manifestarse u su derecho de libertad de expresión a través de un partido político. A menos que se pueda probar que el partido ha financiado actos terroristas específicos, no se pueden aplicar los estándares internacionales sobre el financiamiento del terrorismo.

Respuesta Nro. 9

El hecho de que un país ya haya adoptado legislación sobre terrorismo no significa que no se deban tomar medidas posteriores a nivel nacional para garantizar la eficacia del marco jurídico para la lucha contra el financiamiento del terrorismo. El hecho de que Al Qaeda y grupos relacionados no hayan atacado al país y de que no se haya reportado evidencia de financiamiento de terrorismo no es una razón válida para no actuar. Ruritania debería ratificar la Convención SFT y asegurarse de que su legislación nacional y su marco jurídico le permitan cumplir las normas y los estándares internacionales sobre lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Respuesta Nro. 10

Sí. Si está presente el elemento intencional descrito anteriormente, el simple hecho de recaudar fondos constituye el delito penal de financiamiento del terrorismo según la Recomendación Especial II del GAFI. No es relevante si los fondos recaudados fueron usados en realidad para cometer un acto terrorista o si estuvieron conectados con un acto terrorista particular.

Respuesta Nro. 11

Sí. La Convención SFT es muy clara con respecto a este tema. El intento de cometer un delito de financiamiento del terrorismo también constituye un delito a los efectos de la Convención SFT (Artículo 2.4).

Respuesta Nro. 12

Sí. El financiamiento del terrorismo es un delito penal inclusive cuando los perpetradores están ubicados en otro país. La dimensión extraterritorial de las actividades terroristas no pueden ser un pretexto para no hacer nada. No hay duda de que los estados deben penalizar el financiamiento del terrorismo en sus territorios. Debería ser igual de claro que cuando un ciudadano del país A comete el delito de financiamiento del terrorismo en el territorio del país B, esa acción debe ser un delito enjuiciable conforme a la legislación del país A. (Consulte el artículo 7 de la Convención SFT para informarse sobre otras situaciones extraterritoriales y el párrafo 1.b de la Resolución 1373 (2001).

Respuesta Nro. 13

Conforme a la Convención SFT, el delito de financiamiento del terrorismo debería ser castigado mediante penas apropiadas (Artículo 4.2). En realidad, la Convención y la Resolución 1373 (2001) resalta el hecho de que el delito de financiamiento del terrorismo tiene una “naturaleza grave” o es un “delito penal grave” (Párrafo 2.e de la resolución). Este estándar da a cada parte el derecho a definir las penas exactas que conllevan los actos de financiamiento del terrorismo. Algunos ejemplos de penas son encarcelamiento de largo plazo, multas punitivas, retiro o suspensión de permisos comerciales, o suspensión o remoción de gerentes o directores de entidades legales.

La Convención SFT exige a los estados que las entidades jurídicas (como los bancos pantalla y las corporaciones internacionales) ubicadas en sus territorios o constituidas bajo sus leyes sean consideradas responsables cuando un individuo responsable por la administración o el control de la entidad ha cometido en dicha calidad, un delito de financiamiento del terrorismo. Además, si se transporta efectivo a través de fronteras y se lo utiliza en financiamiento del terrorismo, la Recomendación Especial IX del GAFI sobre transportistas de dinero exige a los estados adoptar medidas de embargo (consulte la sección 13).

Respuesta Nro. 14

El financiamiento del terrorismo debe considerarse como un delito subyacente en materia de lavado de activos. En los muchos sistemas jurídicos donde el financiamiento del terrorismo ya es considerado como un delito grave, las leyes sobre lavado de activos, que se aplican al lavado del producto de *delitos graves*, automáticamente comprenden el financiamiento del terrorismo entre los delitos subyacentes en materia de lavado de activos. En países que mantienen una lista de delitos subyacentes en materia de lavado de activos, el financiamiento del terrorismo debe agregarse a la lista.

Respuesta Nro. 15

La respuesta es (d). La Convención SFT se refiere únicamente a “fondos” de terroristas. Por otro lado, la Recomendación Especial III del GAFI comprende “fondos y otros activos”. En la misma línea, la Resolución 1373 (2001) exige ampliamente el decomiso de “fondos y otros activos financieros o recursos económicos de una persona”. Sin embargo, analizando la definición de fondos en la Convención SFT, parece que los tres instrumentos están cubiertos de manera similar. Un estado puede interpretar el término “fondos” restrictivamente a fin de excluir otras formas de bienes del alcance de las obligaciones internacionales.

Respuesta Nro. 16

Verdadero: Las medidas destinadas al congelamiento y el embargo de activos de terroristas deben proceder de conformidad con la legislación nacional y conforme a los derechos humanos y las obligaciones internacionales. Por ejemplo:

- Los estados deben permitir a las personas cuyos fondos han sido congelados recusar la medida en la justicia.
- Los estados deberían contar con procedimientos destinados a considerar solicitudes para ser removidos de las listas de posibles terroristas y para descongelar los activos de las personas que han sido removidas de las listas.
- Los estados deberían asegurarse de que los derechos de terceros que actúan de buena fe no se vean perjudicados por el congelamiento de activos.
- Los estados deberían autorizar el acceso a fondos congelados de conformidad con la Resolución 1267 (1999) si el mismo se necesita para cubrir gastos básicos o ciertos honorarios reconocidos por la Resolución 1452 (2002).

Respuesta Nro. 17

No. No hay lugar para excepciones políticas.

Respuesta Nro. 18

Verdadero. El alcance de la obligación puede variar según el estado de acuerdo con los instrumentos internacionales que se hayan aceptado. Sin embargo, como principio, los estados están obligados a brindar asistencia en la supresión del financiamiento del terrorismo.

Respuesta Nro. 19

La respuesta es (d). El intercambio de información puede ocurrir basándose en un tratado bilateral o multilateral, o según los términos de la legislación nacional. Las partes pueden preferir métodos menos formales, como por ejemplo, un memorando de comprensión entre organismos.

Respuesta Nro. 20

La respuesta es (d). Según el Banco Mundial, las remesas de los trabajadores han aumentado constantemente desde 1998, alcanzando \$93 mil millones en 2003, un incremento del 20 por ciento desde 2001. Actualmente representan el segundo flujo financiero más importante para los países en desarrollo luego de la inversión directa extranjera. Las remesas casi duplican los flujos de ayuda oficial. (Fuente: *Global Development Finance 2004*.)

Respuesta Nro. 21

La respuesta es (b). Si un banco recibe de parte de otro banco ubicado en un país extranjero una transferencia por cable que no contiene el nombre ni el domicilio del originador de la transferencia, debería considerar esta omisión como motivo de preocupación. El estándar de supervisión mejorada, y la Recomendación Especial IV del GAFI, obligan a los bancos a implementar un mecanismo destinado al control y la detección de operaciones sospechosas.

Respuesta Nro. 22

La respuesta es (d). Cuando el banco A recibe una transferencia internacional por cable de parte del banco extranjero B a través de un intermediario financiero y dicha transferencia no contiene información significativa sobre el originador, es obligación del banco A dar a la transferencia la misma supervisión mejorada que le daría a una transferencia directa. Que esté involucrado un banco corresponsal no cambia este hecho. La Recomendación Especial VI del GAFI subraya la importancia de retener la información de la transferencia durante toda la cadena de pagos. Sin embargo, al final de la cadena de pago este requisito no releva al banco de su obligación de controlar posibles operaciones sospechosas.

Respuesta Nro. 23

No. El oro, otras piedras y metales preciosos no se encuentran entre los activos considerados como equivalentes del efectivo, a pesar de su alta liquidez y su uso en ciertas situaciones como medio de cambio o de transmisión de valores. No obstante, el transporte transfronterizo de estos elementos puede estar sujeto a otros mecanismos de control establecidos por leyes y reglamentaciones de aduana.

Respuesta Nro. 24

Sí. A pesar de que la Recomendación Especial IX del GAFI no lo menciona expresamente, la Nota Interpretativa que la acompaña no aclara que los organismos estatales responsables de implementar un sistema de declaración o revelación deberían tener derecho a solicitar información adicional sobre el origen del

efectivo de una persona que proporciona información falsa en el curso de transportarlo a través de una frontera. Esta autoridad es necesaria para que el proceso de control sea efectivo.

Respuesta Nro. 25

La Recomendación Especial VIII del GAFI no sugiere que los países tomen medidas estrictas para con todo el sector de organismos sin fines de lucro. La gran mayoría de las organizaciones de caridad brindan servicios importantes a sus comunidades; por dicha razón, los estados deberían encontrar un equilibrio entre las ventajas y las desventajas de los mecanismos de supervisión a fin de evitar interferir con las actividades de beneficencia legítimas.

Las Mejores Prácticas del GAFI explican “que el sector de beneficencia es un componente fundamental de la economía mundial y de muchas economías nacionales y sistemas sociales que complementa la actividad de los sectores gubernamentales y comerciales en la provisión de un amplio espectro de servicios públicos y en la mejora de la calidad de vida. Deseamos proteger y conservar la práctica de la beneficencia y la sólida y diversa comunidad de instituciones que la llevan a cabo”.

Respuesta Nro. 26

La Recomendación Especial VIII del GAFI no impone un único modelo de supervisión. Los estados conservan la flexibilidad de elegir el mejor medio para lograr el objetivo establecido por el estándar. Las medidas deberían basarse en una evaluación objetiva de los riesgos de abuso. Por ende, las consideraciones de religión, en sí mismas, no deberían interferir con el nivel de supervisión.

Respuesta Nro. 27

La supervisión de las organizaciones de caridad debería concentrarse en las operaciones financieras de las mismas. Se recomienda un mayor examen en el caso de desembolsos a destinatarios extranjeros. En dichos casos, existe un riesgo claro de que las organizaciones de caridad sean utilizadas para financiar actividades terroristas internacionales.

Para analizar las normas estadounidenses sobre este tema, consulte Departamento de Hacienda de Estados Unidos, *Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-Based Charities*.

Respuesta Nro. 28

terrorismo – el financiamiento del terrorismo -- recaudación

Respuesta Nro. 29

Las afirmaciones correctas son (a), (c), y (d)

Respuesta Nro. 30

estados – individuos – organizaciones o entidades -- listas

Respuesta Nro. 31

No. Además de ratificar la Convención SFT los estados deben implementar la convención en sus sistemas jurídicos nacionales. Los estados también deberían garantizar el cumplimiento de los términos obligatorios de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU y deberían tomar las medidas necesarias para la implementación de las Recomendaciones Especiales del GAFI.

Respuesta Nro. 32

Sí. Esto es apoyado por los instrumentos citados anteriormente. Los estados deberían penalizar los delitos cometidos en el extranjero por sus ciudadanos así como también los cometidos en sus territorios.

Respuesta Nro. 33

La respuesta es (b).

Respuesta Nro. 34

piedras – metales – contra el lavado de activos – motivos razonables

Respuesta Nro. 35

Falso. La obligación de cooperar que tienen los estados está relacionada no sólo con los procedimientos penales sino también con el cumplimiento civil y las investigaciones administrativas relacionadas con la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Respuesta Nro. 36

La afirmación (b) es la más precisa.

Respuesta Nro. 37

Verdadero

