



**Financial Action Task Force
on Money Laundering**

Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux

**Guía para las Instituciones Financieras
en la Detección del Financiamiento del
Terrorismo**

Todos los derechos reservados.
Este documento puede ser reproducido para fines no comerciales.
Las solicitudes para recibir la autorización de reproducción total o parcial de esta
publicación para fines comerciales deben dirigirse a:

FATF Secretariat
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Contact@fatf-gafi.org

Indice

Introducción	4
Financiamiento del terrorismo y riesgos para las instituciones financieras	4
Reforzamiento de los requisitos existentes	5
Determinación de cuándo es necesaria una mayor investigación	6
Características del financiamiento del terrorismo	7
Fuentes de los fondos terroristas	7
Lavado de fondos relacionados con el terrorismo.....	8
Anexo 1: Características de las transacciones financieras que pueden dar lugar a una mayor investigación	11
A. Cuentas.....	11
B. Depósitos y extracciones	12
C. Transferencias electrónicas	12
D. Características del cliente o de su actividad empresarial	13
E. Transacciones vinculadas a lugares motivos de preocupación	13
Anexo 2: Fuentes de Información	155
A. Listas de las Naciones Unidas	155
B. Otras listas	155
C. Estándares	155

Guía para las Instituciones Financieras en la Detección de las Actividades de Financiamiento del Terrorismo

Introducción

1. En su reunión Plenaria extraordinaria, efectuada el 29-30 de octubre del 2001, el Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (GAFI) acordó desarrollar una guía especial para las instituciones financieras, que ayudara a estas a detectar las técnicas y mecanismos utilizados en el financiamiento del terrorismo. Seguidamente el GAFI reunió a expertos procedentes de sus Países Miembros para recopilar información y estudiar el tema del financiamiento del terrorismo, como parte de su ejercicio anual sobre los métodos y tendencias en el lavado de dinero. Uno de los objetivos que perseguía este ejercicio era comenzar a preparar la referida guía para las instituciones financieras, la cual podría ser emitida junto con el Informe anual del GAFI sobre los Métodos y Tendencias en el Lavado de Dinero. El material que se derivó de esta actividad, unido a las contribuciones del Grupo Egmont y de otros órganos internacionales, fue utilizado en el desarrollo del presente documento. La información que en él aparece representa un primer intento de brindar la orientación necesaria a las instituciones financieras en esta área.
2. La meta que se persigue con el ofrecimiento de esta guía es asegurar que las instituciones financieras, sin percatarse de ello, escondan o trasladen fondos terroristas. Las instituciones financieras estarán, por ende, en mejores condiciones para protegerse a sí mismas ante el uso que se les pueda dar como una vía para efectuar esta actividad. Para ayudar a elevar el conocimiento sobre cómo los terroristas, sus asociados o aquellos que apoyan el terrorismo pueden hacer uso del sistema financiero, el presente documento describe las características generales del financiamiento del terrorismo. Los estudios de caso que se incluyen ilustran la forma en que las autoridades competentes de ejecución de la ley o las unidades de inteligencia financiera (UIF) pueden establecer un vínculo de financiamiento terrorista sobre la base de la información reportada por las instituciones financieras. El Anexo 1 contiene una serie de características de las transacciones financieras que han sido vinculadas a la actividad terrorista. Cuando uno o varios de estos posibles factores sospechosos o inusuales está presente con respecto a una transacción financiera específica – especialmente cuando el individuo o la entidad puede aparecer en una de las listas de terroristas sospechosos, organizaciones terroristas o individuos y entidades asociadas (ver Anexo 2: Fuentes de Información) – la institución financiera tendría motivo para profundizar su examen de la transacción y de cualquier individuo o entidad asociada. En ciertos casos, este examen puede desembocar en el reporte de la transacción a las autoridades bajo los sistemas de reporte de transacciones sospechosas o inusuales aplicables.

Financiamiento del terrorismo y riesgos para las instituciones financieras

3. Una institución financiera que lleva a cabo una transacción, sabiendo que los fondos o la propiedad involucrada pertenecen o son controlados por terroristas u organizaciones terroristas, o que la transacción está vinculada a, o que es probable que sea utilizada en, una actividad terrorista, puede estar cometiendo un delito bajo las leyes de muchas jurisdicciones. Este delito puede existir independientemente de que los activos involucrados en la transacción hayan sido los activos de una actividad criminal o se hayan derivado de una actividad lícita pero el propósito era utilizarlos en apoyo al terrorismo.

4. Con independencia de que los fondos en una transacción estén o no relacionados con los terroristas a los efectos de la legislación penal nacional, las relaciones comerciales con estos

individuos u otras personas o entidades estrechamente asociadas con los mismos, puede, bajo ciertas circunstancias, exponer a la institución financiera a riesgos significativos en el terreno de la reputación, operativo y legal. Este riesgo es aún más serio si más adelante se demuestra que esta persona o entidad involucrada ha recibido beneficios a partir de la ausencia de un control efectivo o por ceguera intencional de una institución particular y en consecuencia se disponía a efectuar actos terroristas.

Reforzamiento de los requisitos existentes

5. La consideración de los factores que plasma esta guía persigue aclarar, complementar y/o reforzar los requisitos ya existentes de diligencia debida, junto con las políticas y procedimientos actuales impuestos por los programas nacionales contra el lavado de dinero. Debe enfatizarse, no obstante, que esta guía no constituye una norma o regulación adicional. Más bien representa una especie de asesoramiento de los expertos en operaciones de los Miembros del GAFI, acerca de los factores asociados a las transacciones financieras que deben desencadenar la formulación de mayor cantidad de preguntas por parte de la institución financiera. El GAFI insta a todas las instituciones financieras a que consideren estos factores junto con las políticas, prácticas y procedimientos ya establecidos para asegurar el cumplimiento con las leyes y regulaciones apropiadas, y para minimizar los riesgos en materia de reputación. Debe señalarse también, que aunque las características indicadas en este documento pueden aplicarse específicamente al financiamiento del terrorismo, la mayor parte de ellas pueden aplicarse también a la identificación de transacciones sospechosas en sentido general. Quizás las instituciones financieras en muchas jurisdicciones conozcan ya estas características a través de las notas orientadoras existentes u otras fuentes.

6. Al ofrecer esta guía, el GAFI persigue que la misma se corresponda con las leyes penales y civiles aplicables, así como también con las regulaciones afines a las que las instituciones financieras puedan estar sujetas en su jurisdicción en particular. Hay que señalar, sin embargo, que esta guía no sustituye o reemplaza ninguna obligación bajo las leyes o regulaciones nacionales actuales. En particular, la implementación de las medidas que propone esta guía no debe ser interpretada necesariamente como una protección para una institución financiera frente a cualquier acción que una jurisdicción pueda tomar contra ella. Además, esta guía no reemplaza o modifica los requisitos impuestos por las autoridades nacionales o regionales, los cuales llaman al congelamiento de los activos de individuos y entidades que se sospecha que son terroristas o que están relacionados con los terroristas, como parte de la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las

Ejemplo 1: Fachada de un individuo con presuntos vínculos terroristas, revelada por un informe de transacción sospechosa

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el País D recibe un informe de transacción sospechosa de una institución financiera doméstica, acerca de una cuenta que posee un individuo que reside en un país vecino. El individuo administraba compañías radicadas en Europa y presentó a la institución que hace el reporte dos solicitudes de préstamo en nombre de estas. Tales peticiones de préstamos cuantificaban varios millones de dólares US y este dinero aparentemente sería utilizado para comprar lujosos hoteles en el país D. El banco no concedió ninguno de los préstamos.

El análisis de la UIF reveló que los fondos para la compra de los hoteles serían canalizados a través de las cuentas de las compañías representadas por el individuo. Una de las compañías que haría la compra de estos hoteles pasaría entonces a un individuo de otro país. Esa segunda persona representaba a un grupo de empresas cuyas actividades se centraban en el sector hotelero y recreativo, y parecía ser el comprador final del bien raíz. Sobre la base del análisis dentro de la UIF, todo parecía indicar que el sujeto objeto del reporte de transacción sospechosa estaba actuando como una pantalla para la segunda persona. De esta última, al igual que de su familia, se sospechan vinculaciones al terrorismo.

Naciones Unidas afines (ver Anexo 2: Fuentes de Información).

Determinación de cuándo es necesaria una mayor investigación

7. Se insta a las instituciones financieras a que desarrollen prácticas y procedimientos que ayuden a detectar e impedir aquellas transacciones que puedan involucrar fondos utilizados en el financiamiento del terrorismo. La mayor investigación que se le pueda efectuar a algunas transacciones debe ser considerada también como la aplicación de la diligencia debida y de las

Ejemplo 2: La actividad de la cuenta del individuo y la inclusión en la lista de las NU muestra posibles vínculos a la actividad terrorista

Un individuo residía en un país vecino, pero tenía una cuenta de depósito a la vista y una cuenta de ahorros en el País N. El banco que mantenía las cuentas se percató de la extracción gradual de fondos desde finales de abril del 2001 en lo adelante y decidió seguir más de cerca a las cuentas. Las sospechas del banco se reforzaron posteriormente cuando un nombre muy similar al del tenedor de la cuenta aparece en la lista consolidada de personas y/o entidades, emitida por el Comité sobre Afganistán del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución del Consejo de Seguridad de las NU 1333/2000). El banco hizo inmediatamente un informe a la unidad de inteligencia financiera (UIF).

La UIF analizó los movimientos financieros relacionados con las cuentas del individuo, utilizando los registros que fueron solicitados al banco. Se puso de manifiesto que ambas cuentas habían sido abiertas por el individuo en 1990 y que habían sido alimentadas fundamentalmente por depósitos en efectivo. En marzo del 2000 el individuo hizo una transferencia considerable de su cuenta de ahorros a su cuenta de cheques. Estos fondos fueron utilizados para pagar la prima de una póliza de seguro de vida y comprar certificados de depósito.

A partir de mediados de abril del 2001, el individuo hizo varias transferencias grandes de su cuenta de ahorros a su cuenta de depósito a la vista. Estos fondos fueron transferidos al exterior a personas y empresas ubicadas en países vecinos y en otras regiones.

En mayo y junio del 2001, el individuo vendió los certificados de depósito que había comprado, y transfirió las ganancias a las cuentas de empresas radicadas en Asia y a la de una compañía establecida en su país de origen. El individuo canjeó también su póliza de seguro antes de la fecha de vencimiento y transfirió el valor de esta a una cuenta en un banco en su país de origen. La última transacción fue efectuada el 30 de agosto del 2001, es decir, muy poco tiempo antes de los ataques del 11 de septiembre a los Estados Unidos.

Por último, la unidad contra el lavado de dinero en el país de origen del individuo comunicó información relacionada con las operaciones sospechosas llevadas a cabo por este individuo y por las compañías que recibieron las transferencias. Muchos de estos nombres aparecieron también en los archivos de la UIF. Este caso está actualmente bajo investigación.

políticas y procedimientos contra el lavado de dinero de la institución, y debe conllevar, cuando se considere apropiado, al reporte de dicha actividad financiera como sospechosa o inusual bajo los regímenes aplicables de reporte de transacciones para una jurisdicción en particular. Para asegurar que se den los pasos prácticos con el fin de profundizar la investigación de ciertas transacciones cuando sea necesario, sería útil que la institución financiera revisara sus prácticas en esta área como parte de sus procesos generales de auditoría interna y externa.

8. La forma en que una institución financiera escoja aplicar esta Guía variará en dependencia del alcance del riesgo que exista y que determine cada institución como un asunto de carácter general, teniendo en cuenta sus operaciones comerciales normales. Variará también de acuerdo con los factores individuales de cada caso según tenga lugar. Las instituciones financieras deben ejercer un juicio razonable en la modificación e implementación de las políticas y procedimientos en esta área. Esta Guía no debe ser interpretada como un desestímulo o prohibición para las instituciones financieras en la realización de negocios con cualquier cliente legítimo. Esta ha sido diseñada únicamente como un medio para ayudar a las instituciones financieras en la determinación de si una transacción amerita o no una investigación adicional, de forma tal que la institución esté mejor preparada para identificar, reportar (cuando sea apropiado) y ulteriormente evitar las transacciones que involucren fondos que apoyen o estén asociados con el financiamiento del terrorismo.

9. Debe reconocerse también que es probable que las instituciones financieras no puedan detectar el financiamiento del terrorismo como tal. La única circunstancia en la que las instituciones financieras pudieran claramente identificar el financiamiento del terrorismo como una actividad distintiva con respecto al uso ilícito del sistema financiero, es cuando un terrorista u organización

terrorista abre una cuenta. Las instituciones financieras son capaces, no obstante, de detectar transacciones sospechosas que, si son reportadas, luego se puede demostrar que están relacionadas al financiamiento del terrorismo. Es la autoridad de ejecución competente o la unidad de inteligencia financiera (UIF) quienes están en capacidad entonces de determinar si la transacción se relaciona o no con un tipo particular de crimen o actividad terrorista, y tomar una decisión en el curso de la acción. Es por ello que las instituciones financieras no necesariamente tienen que determinar la legalidad de la fuente o destino de los fondos. Estas lo que deben hacer es precisar si las transacciones son inusuales, sospechosas o si de alguna forma apuntan hacia una actividad criminal.

Ejemplo 3: Compañía de comercio de diamantes presuntamente vinculada a la operación de financiamiento del terrorismo

La unidad de inteligencia financiera (UIF) en el País C recibe varios informes de transacciones sospechosas de diferentes bancos, acerca de dos personas y una compañía de comercio de diamantes. Los individuos y la compañía en cuestión tenían cuentas en los distintos bancos. En el lapsus de unos pocos meses, de las cuentas de los dos individuos se hicieron un gran número de transferencias de fondos hacia y desde el exterior. Además, muy poco tiempo después de que fuera abierta la cuenta, uno de los individuos recibió varios cheques en USD por grandes cantidades.

De acuerdo con la información obtenida por la UIF, una de las cuentas en manos de la compañía parecía haber recibido grandes depósitos en dólares US originados en compañías activas en la industria del diamante. Uno de los directores de la empresa, un ciudadano del País C pero que residía en África, mantenía una cuenta en otro banco en el País C. Se habían efectuado varias transferencias hacia y desde el exterior utilizando esta cuenta. Las transferencias desde otros países eran fundamentalmente en dólares US. Estos dólares se cambiaron en la moneda local y fueron luego transferidos a otros países y cuentas en el País C que pertenecían a uno de los dos sujetos objeto del reporte de transacción sospechosa.

La información policial obtenida por la UIF reveló que se había iniciado ya una investigación con respecto a estos individuos y el tráfico de diamantes desde África. Las grandes transferencias de fondos efectuadas por la compañía de comercio de diamantes fueron enviadas fundamentalmente a la misma persona que residía en otra región. Las fuentes policiales revelaron que sobre esta persona y el individuo que había cambiado los cheques habían sospechas de estar comprando diamantes al ejército armado de un país africano y que luego los introducían como contrabando en el país C a nombre de una organización terrorista. Una investigación más profunda de la UIF reveló también vínculos entre los sujetos del informe de transacción sospechosa y los individuos y compañías ya involucrados en el lavado de fondos para el crimen organizado. Este caso está actualmente bajo investigación.

Características del financiamiento del terrorismo

10. El principal objetivo del terrorismo, según una definición, es “intimidar a una población u obligar a un Gobierno de una organización internacional, a que haga o no haga algún acto”¹. A diferencia de ello, la ganancia financiera es generalmente el propósito que persiguen otros tipos de actividades criminales. Aunque la diferencia en las metas finales que se proponen cada una de estas actividades puede ser cierta hasta cierto punto, las organizaciones terroristas necesitan un apoyo financiero para poder alcanzar sus objetivos. Un grupo terrorista exitoso, al igual que cualquier organización criminal, es necesariamente, por lo tanto, aquel que sea capaz de crear y mantener una infraestructura financiera efectiva. Para ello tiene que desarrollar fuentes de financiamiento, un medio para lavar dichos fondos y, por último, una vía para asegurar que los fondos puedan ser utilizados para obtener artículos materiales y otros productos logísticos necesarios para cometer los actos terroristas.

Fuentes de los fondos terroristas

11. Los expertos generalmente consideran que el financiamiento terrorista proviene de dos fuentes fundamentales. La primera fuente es el apoyo financiero prestado por Estados u organizaciones con infraestructuras suficientemente grandes para recopilar y poner luego los fondos a la disposición de la organización terrorista. El así denominado: terrorismo patrocinado por el Estado, ha disminuido en los últimos años, según algunos expertos, y está siendo sustituido cada vez más por otros tipos de apoyo. Un individuo con medios financieros suficientes puede también prestar un financiamiento sustancial a grupos terroristas. Se cree, por ejemplo, que Osama Bin Laden ha

¹ Artículo 2, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 9 December 1999.

contribuido con cantidades significativas de su fortuna personal para el establecimiento y apoyo de la red terrorista Al-Qaeda.

12. La segunda fuente importante de fondos para las organizaciones terroristas son los ingresos derivados directamente de varias actividades “que generan ganancias”. Al igual que las organizaciones criminales, los ingresos de un grupo terrorista se pueden derivar del crimen o de otras actividades ilícitas. Un grupo terrorista en una región particular puede sostenerse a sí mismo a través del secuestro y la extorsión. En este escenario, los rescates para la devolución de los secuestrados, junto con un “impuesto revolucionario” especial (lo cual constituye en la realidad un eufemismo del dinero para la protección) que se exige a los empresarios, arrojan los recursos financieros necesarios, pero juegan también un papel secundario como uno de los medios para intimidar a la población escogida. Además del secuestro y la extorsión, los grupos terroristas se pueden involucrar en el contrabando a gran escala, varios tipos de fraude (por ejemplo, a través de tarjetas de crédito u organizaciones de beneficencia), robos y asaltos, y narcotráfico.

13. El financiamiento de los grupos terroristas, a diferencia de las organizaciones criminales, sin embargo, puede incluir también los ingresos derivados de fuentes legítimas o de la combinación de fuentes lícitas e ilícitas. Este financiamiento procedente de fuentes lícitas constituye una diferencia clave entre los grupos terroristas y las organizaciones criminales tradicionales. El alcance del papel que juega el dinero lícito en el apoyo al terrorismo varía de acuerdo con el grupo terrorista y depende de si la fuente de los fondos está ubicada o no en el mismo lugar geográfico de los actos terroristas que comete el grupo.

14. Las solicitudes a la comunidad y las peticiones de fondos constituyen medios muy efectivos de recaudación de fondos para apoyar al terrorismo. Casi siempre esta recopilación de fondos es llevada a cabo en nombre de organizaciones que tienen el estatus de una organización de beneficencia o ayuda, y puede estar dirigida a una comunidad en particular. A algunos miembros de la comunidad se les induce a creer que están entregando los fondos para una buena causa. En muchos casos las beneficencias para las que se entregan las donaciones son en verdad legítimas, ya que sí se vinculan a parte del trabajo que estas despliegan. La mayoría de los miembros de la organización, sin embargo, no saben qué parte de los fondos recaudados por la organización de beneficencia están siendo derivados a causas terroristas. Por ejemplo, los patrocinadores de un movimiento terrorista de un país, pueden llevar a cabo actividades aparentemente legales en otro país para obtener recursos financieros. Los patrocinadores del movimiento recaudan estos fondos infiltrándose y tomando el control de instituciones dentro de la comunidad inmigrante del segundo país. Algunos de los métodos específicos de recaudación de fondos pueden incluir: recopilación de las cuotas de membresía y/o inscripciones; venta de publicaciones; giras comentadas, eventos culturales y sociales; peticiones casa a casa dentro de la comunidad; solicitudes a miembros acaudalados de la comunidad; y donaciones de una porción de sus ingresos personales.

Lavado de fondos relacionados con el terrorismo

15. Desde el punto de vista técnico, los métodos utilizados por los terroristas y sus cómplices para generar fondos a partir de fuentes ilícitas, difieren muy poco de aquellos utilizados por las organizaciones criminales tradicionales. Aunque pudiera parecer lógico que el financiamiento procedente de fuente lícitas no haya que lavarlo, se manifiesta con frecuencia, no obstante, una necesidad de que el grupo terrorista oscurezca o disfraze los lazos existentes entre él y sus fuentes legítimas de financiamiento. Los grupos terroristas tienen entonces que, de igual forma, encontrar las vías para lavar estos fondos, con el objetivo de poder utilizarlos sin llamar la atención de las autoridades. Al examinar la actividad financiera relacionada con el terrorismo, los expertos del GAFI han llegado a la conclusión de que los terroristas y sus organizaciones de apoyo hacen generalmente uso de los mismos métodos a los que echan mano los grupos criminales para lavar fondos. Algunos de los métodos particulares detectados con respecto a los distintos grupos terroristas incluyen: contrabando de efectivo (por medio de mensajeros o por grandes cargamentos de efectivo), depósitos

estructurados a cuentas bancarias o extracciones de cuentas bancarias, compra de varios tipos de instrumentos monetarios (cheques de viajero, cheques bancarios, órdenes de pago), uso de tarjetas de crédito o débito y transferencias electrónicas. Han habido indicios también de que algunas formas de la banca clandestina (particularmente el sistema *hawala*²) han jugado un papel en el traslado de fondos relacionados con el terrorismo.

16. La diferencia entre los activos obtenidos lícita e ilícitamente da lugar a un problema legal importante en cuanto a la aplicación al financiamiento del terrorismo de las medidas contra el lavado de dinero. El lavado de dinero se define generalmente como un proceso mediante el cual los fondos obtenidos a través de, o generados a partir de, una actividad criminal son trasladados u ocultados con la finalidad de oscurecer el vínculo entre el crimen y los fondos generados. La meta final del terrorista, por otro lado, no es generar ganancias a partir de sus mecanismos de recaudación de fondos, sino obtener recursos para apoyar sus operaciones. En una serie de países, por ende, puede que el financiamiento del terrorismo no esté incluido como un delito predicado para el lavado de dinero, y en consecuencia resulte imposible aplicar medidas preventivas y represivas que se dirijan específicamente a esta actividad terrorista.

17. Cuando los terroristas o las organizaciones terroristas obtienen su apoyo financiero a partir de fuentes lícitas (donaciones, ventas de publicaciones, etc.), hay ciertos factores que dificultan más la detección y rastreo de estos fondos. Por ejemplo, se ha dicho que las organizaciones de beneficencia o sin fines de lucro, así como también otras entidades jurídicas, juegan un papel importante en el financiamiento de algunos grupos terroristas. La fuente legal aparente de este financiamiento puede significar que existen unos pocos indicadores, de haber alguno, de que una transacción financiera

Ejemplo 4: Depósitos en efectivo a cuentas de una organización sin fines de lucro supuestamente para financiar un grupo terrorista

La unidad de inteligencia financiera (UIF) en el País L recibe un informe de transacción sospechosa de un banco acerca de una cuenta que posee una compañía de inversión offshore. Las sospechas del banco surgen a partir de una serie de grandes depósitos en efectivo en diferentes monedas extranjeras que hace el gerente de la compañía. Según el cliente, estos fondos estaban destinados a financiar empresas en el sector de los medios de divulgación. La UIF solicitó información a varias instituciones financieras. A través de estas pesquisas supo que los gerentes de la compañía de inversión offshore estaban residiendo en el País L y en un país fronterizo. Habían abierto cuentas en distintos bancos en el País L bajo el nombre de compañías de medios de divulgación y de una organización sin fines de lucro involucrada en la promoción de actividades culturales.

Según el análisis de la UIF, los gerentes de la compañía de inversión offshore y otros clientes habían hecho depósitos en efectivo a las cuentas. Estos fondos aparentemente estaban destinados al financiamiento de proyectos basados en los medios de divulgación. El análisis reveló más adelante que la cuenta que tenía la organización sin fines de lucro estaba recibiendo casi a diario depósitos de terceras partes en pequeñas cantidades. El gerente de esta organización dijo que el dinero depositado en esta cuenta procedía de sus miembros para el financiamiento de actividades culturales.

La información policial obtenida por la UIF reveló que se sabía que los gerentes de la compañía de inversión offshore estaban involucrados en el lavado de dinero y que ya se estaba efectuando una investigación sobre sus actividades. Los gerentes parecían ser miembros de un grupo terrorista, el cual fue financiado mediante la extorsión y el tráfico de narcóticos. Los fondos fueron recopilados a través de la organización sin fines de lucro y a partir de los diferentes sospechosos involucrados en este caso. Este caso está actualmente bajo investigación.

individual o una serie de transacciones están vinculadas a las actividades terroristas.

² Para obtener más información sobre el sistema *hawala* de envío alternativo / banca clandestina, ver 1999-2000 *FATF Report on Money Laundering Typologies*, 3 February 2001 (pp. 4-8).

18. Otros aspectos importantes del financiamiento del terrorismo que dificultan aún más su detección son las dimensiones y la naturaleza de las transacciones involucradas. Varios expertos del GAFI han mencionado que el financiamiento necesario para montar un ataque terrorista no siempre demanda grandes cantidades de dinero, y las transacciones asociadas generalmente no son complejas. Por ejemplo, un examen de las conexiones financieras entre los secuestradores del 11 de septiembre mostró que la mayoría de las transacciones individuales eran pequeñas sumas, es decir, por debajo de los límites usuales para el reporte de transacciones en efectivo, y en la mayor parte de los casos las operaciones fueron solo transferencias electrónicas. Los individuos eran aparentemente estudiantes extranjeros que parecían recibir dinero de sus padres o donaciones por sus estudios, de forma tal que

Ejemplo 5: El gran movimiento de una cuenta indica fraude supuestamente utilizado para financiar una organización terrorista

Se inicia una investigación en el País B a partir de un informe de transacción sospechosa. Una institución financiera reporta que un individuo, quien supuestamente ganaba un salario de un poco más de USD 17,000 por año, tuvo un movimiento en su cuenta de cerca de USD 356,000. Los investigadores supieron luego que este individuo no existía y que la cuenta se había obtenido de forma fraudulenta. Una mayor investigación reveló que la cuenta estaba vinculada a una organización extranjera de beneficencia y que fue utilizada para facilitar la recopilación de fondos para una organización terrorista a través de un esquema de fraude. En el País B, el Gobierno ofrece fondos de apareamiento para organizaciones de beneficencia que suman una cantidad equivalente al 42 porciento de las donaciones recibidas. Las donaciones a esta beneficencia estaban siendo pagadas a la cuenta bajo investigación, y la organización de beneficencia estaba reclamando los fondos de apareamiento del Gobierno. Las donaciones originales fueron entonces devueltas a los donantes, así que ninguna donación había sido hecha efectivamente a la organización de beneficencia. La organización de beneficencia retuvo los fondos de apareamiento. Este fraude resultó en más de USD 1.14 millones obtenidos de forma fraudulenta. Este caso está actualmente bajo investigación.

las transacciones no habrían sido identificadas como mercedoras de una investigación adicional por parte de las instituciones financieras involucradas.

Ejemplo 6: La ausencia de relaciones comerciales claras parecen apuntar hacia una conexión terrorista

El gerente de una fábrica de chocolate (CHOCCo) presentó dos individuos al administrador de sus cuentas bancarias, ambos gerentes de compañía, quienes estaban interesados en abrir cuentas bancarias comerciales. Las dos compañías fueron establecidas con una diferencia de pocos días entre sí, aunque en diferentes países. La primera compañía (TEXTCo) estaba involucrada en el comercio textil, mientras que la segunda era una empresa de bienes raíces (REALCo) no comercial. Las compañías tenían diferentes gerentes y sus actividades no estaban conectadas.

El gerente del banco abrió las cuentas para las dos compañías, las cuales, después de eso, permanecieron inactivas. Luego de varios años, el gerente de la fábrica de chocolate anunció el arribo de una transferencia de crédito emitida por la REALCo a la cuenta de la TEXTCo. Esta transferencia aparentemente era un adelanto para una orden de manteles. No se mostró ninguna factura. Sin embargo, una vez que la cuenta de TEXTCo recibe los fondos, su gerente le pide a una sucursal del banco ubicada cerca de la frontera, que le dé el efectivo. Allí, acompañado por el gerente de la CHOCCo, el gerente de la TEXTCo extrae el efectivo.

El banco reportó esta información a la unidad de inteligencia financiera (UIF). La investigación de la UIF mostró que los dos hombres cruzaron la frontera con el dinero luego de hacer la extracción en efectivo. En la región fronteriza se realizan actividades terroristas y mayor información procedente de los servicios de inteligencia apunta hacia lazos entre los gerentes de TEXTCo y REALCo y las organizaciones terroristas activas en esa región.

Anexo 1: Características de las transacciones financieras que pueden dar lugar a una mayor investigación

Como una parte normal del desempeño de su trabajo, las instituciones financieras deben estar al tanto de los elementos de transacciones individuales que pudieran apuntar hacia fondos involucrados en el financiamiento del terrorismo. La siguiente lista de posibles actividades sospechosas o inusuales persigue mostrar los tipos de transacciones que pudieran motivar una investigación adicional. Esta lista no es exhaustiva, ni tampoco ocupa el lugar de cualquier obligación legal relacionada con el reporte de transacciones sospechosas o inusuales que pueda ser impuesta por autoridades individuales nacionales.

Esta lista de características debe ser tomada en cuenta por las instituciones financieras junto con la demás información disponible (incluyendo cualquier lista de presuntos terroristas, grupos terroristas e individuos y entidades asociadas, emitida por las Naciones Unidas³ o las autoridades nacionales apropiadas – ver Anexo 2: Fuentes de Información), la naturaleza de la propia transacción y las partes involucradas en la transacción, así como también cualquier otra guía que puedan ofrecer las autoridades nacionales contra el lavado de dinero. La existencia de uno o más de los factores descritos en esta lista puede demandar alguna forma de una mayor investigación de la transacción. Sin embargo, la existencia de uno de estos factores pos sí mismo no significa, necesariamente, que una transacción es sospechosa o inusual. Para ejemplos de casos de financiamiento de terrorismo desarrollados a partir de un mayor reporte/investigación por parte de las instituciones financieras, por favor ver también los distintos ejemplos de casos expuestos en el cuerpo del documento principal.

Las instituciones financieras deben prestar una atención especial a:

A. *Cuentas*

- (1) Cuentas que reciben depósitos periódicos relevantes y permanecen inactivas en otros períodos. Estas cuentas son luego utilizadas en la creación de un antecedente financiero aparentemente legítimo a través del cual se pueden llevar a cabo otras actividades fraudulentas.
- (2) Una cuenta inactiva que contiene una suma mínima, recibe de pronto un depósito o una serie de depósitos seguidos de extracciones diarias de efectivo que continúan hasta que la suma transferida ha sido extraída completamente.
- (3) Al abrir una cuenta, el cliente se niega a ofrecer la información que pide la institución financiera, intenta reducir el nivel de la información ofrecida al mínimo u ofrece información engañosa o que es difícil de verificar.
- (4) Una cuenta, para la cual varias personas tienen firma autorizada, pero entre las cuales no parece existir ninguna relación (ya sea lazos familiares o relaciones comerciales).
- (5) Una cuenta abierta por una entidad jurídica o una organización que tiene la misma dirección de otras entidades jurídicas u organizaciones, pero para la cual la misma persona o personas tiene firma autorizada, cuando no existe ninguna razón económica o legal aparente para tal tipo de acuerdo (por ejemplo, individuos que fungen como directores de compañía para múltiples empresas cuyas sedes radican en el mismo lugar, etc.).

³ Esta guía no reemplaza o modifica los requisitos impuestos por las autoridades nacionales o regionales, los cuales llaman al congelamiento de activos de individuos y entidades que se sospecha que son terroristas o que están relacionados con los terroristas, como parte de la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relevantes.

-
- (6) Una cuenta abierta en nombre de una entidad jurídica recientemente creada y en la cual se hace un nivel de depósitos más alto del esperado en comparación con la entrada de los fundadores de la entidad.
 - (7) La apertura de múltiples cuentas por la misma persona, en las cuales se hacen numerosos depósitos pequeños, los que, en conjunto, no se corresponden con los ingresos esperados del cliente.
 - (8) Una cuenta abierta en el nombre de una entidad jurídica que está involucrada en las actividades de una asociación o fundación cuyos objetivos están relacionados con los reclamos o demandas de una organización terrorista.
 - (9) Una cuenta abierta en el nombre de una entidad jurídica, una fundación o una asociación, que puede estar ligada a una organización terrorista y que muestra movimientos de fondos por encima del nivel de ingresos esperado.

B. Depósitos y extracciones

- (1) Depósitos a una entidad jurídica combinando instrumentos monetarios que son atípicos para la actividad asociada normalmente con dicho negocio (por ejemplo, depósitos que incluyen una mezcla de depósitos comerciales, cheques de salario y de seguridad social).
- (2) Grandes extracciones en efectivo de una cuenta comercial no asociada normalmente con transacciones en efectivo.
- (3) Grandes depósitos en efectivo a la cuenta de un individuo o entidad jurídica cuando la actividad comercial aparente del individuo o entidad sería normalmente conducida en cheques u otros instrumentos de pago.
- (4) Mezcla de depósitos en efectivo e instrumentos monetarios en una cuenta en la cual este tipo de transacciones no parece tener ninguna relación con el uso normal de la cuenta.
- (5) Múltiples transacciones llevadas a cabo en el mismo día en la misma sucursal de una institución financiera, pero en un aparente intento de utilizar diferentes cajas.
- (6) Estructuración de depósitos a través de múltiples sucursales de la misma institución financiera o mediante grupos de individuos que entran a una sucursal al mismo tiempo.
- (7) El depósito o extracción de efectivo en cantidades que caen sistemáticamente justo por debajo de los límites de identificación o reporte.
- (8) La presentación de fondos no contabilizados para una transacción. Al hacerse la contabilización, la transacción es reducida a una cantidad justo por debajo de los requisitos que dispararían el reporte o identificación.
- (9) El depósito o extracción de múltiples instrumentos monetarios en cantidades que caen sistemáticamente por debajo de los límites de identificación o reporte, en particular si los instrumentos están numerados en secuencia.

C. Transferencias electrónicas

- (1) Instrucción de realizar transferencias electrónicas en pequeñas cantidades en un aparente esfuerzo para evitar que entren a funcionar los requisitos de identificación o reporte.

-
- (2) Transferencias electrónicas hacia o por un individuo donde la información sobre el originador o la persona en cuyo nombre se realiza la transacción, no es suministrada con la transferencia electrónica, cuando se espera la inclusión de tal información.
 - (3) Uso de múltiples cuentas personales y comerciales o de cuentas de organizaciones sin fines de lucro o de beneficencia, para recopilar fondos y luego canalizarlos, inmediatamente o tras un breve periodo de tiempo, a un número pequeño de beneficiarios extranjeros.
 - (4) Transacciones en divisas que son realizadas en nombre de un cliente por una tercera parte, seguidas de transferencias electrónicas de fondos hacia lugares que aparentemente no tienen ninguna conexión comercial con el cliente o hacia países que generan una preocupación específica.

D. *Características del cliente o de su actividad empresarial*

- (1) Fondos generados por un negocio que pertenece a individuos del mismo origen o vinculación de varios individuos del mismo origen, procedentes de países que generan una preocupación específica, actuando en nombre de tipos similares de negocios.
- (2) Una misma dirección para individuos involucrados en transacciones en efectivo, particularmente cuando la dirección es también un negocio y/o no parece corresponderse con la ocupación declarada (por ejemplo, estudiante, desempleado, auto empleo, etc.).
- (3) La ocupación declarada por el que hace la transacción no se corresponde con el nivel o tipo de actividad (por ejemplo, un estudiante o un individuo desempleado que recibe o envía grandes cantidades en transferencias electrónicas, o que hace extracciones diarias del máximo de efectivo en diferentes lugares en una amplia área geográfica).
- (4) Con relación a las organizaciones sin fines de lucro o de beneficencia, las transacciones financieras no parecen tener un propósito económico lógico o en ellas parece no existir un vínculo entre la actividad declarada por la organización y las demás partes que participan en la transacción.
- (5) Se abre una caja fuerte a nombre de una entidad comercial cuando la actividad comercial del cliente se desconoce o dicha actividad no parece justificar el uso de una caja fuerte.
- (6) Surgen incoherencias inexplicables en el proceso de identificación o verificación del cliente (por ejemplo, sobre el país actual o anterior de residencia, el país que emite el pasaporte, los países visitados según lo que dice el pasaporte, y los documentos presentados para confirmar el nombre, la dirección y la fecha de nacimiento).

E. *Transacciones vinculadas a lugares motivo de preocupación*

- (1) Transacciones que involucran divisas, seguidas dentro de un breve periodo de tiempo, por transferencias electrónicas hacia lugares que generan preocupaciones específicas (por ejemplo, países designados por las autoridades nacionales, países y territorios denominados por el GAFI como no cooperadores, etc.).
- (2) Los depósitos son seguidos, en un breve periodo de tiempo, por transferencias electrónicas de fondos, particularmente hacia o a través de un lugar que genera una preocupación específica (por ejemplo, países designados por las autoridades nacionales, países y territorios denominados por el GAFI como no cooperadores, etc.).

-
- (3) Una cuenta comercial a través de la cual se realiza un gran número de transferencias electrónicas desde y hacia el exterior, y para la cual no parece existir un propósito comercial lógico o económico de otro tipo, particularmente cuando esta actividad es hacia, se realiza a través de o desde, lugares que generan preocupación.
 - (4) Uso de múltiples cuentas para recopilar y luego canalizar fondos hacia un pequeño número de beneficiarios extranjeros, tanto individuos como negocios, particularmente cuando estos están ubicados en lugares que generan preocupación.
 - (5) Un cliente obtiene un instrumento de crédito o se vincula a transacciones financieras comerciales que implican el movimiento de fondos hacia o desde lugares que generan preocupación, cuando no parecen existir motivos comerciales lógicos para relacionarse con dichos lugares.
 - (6) Apertura de cuentas de instituciones financieras desde lugares que generan preocupación.
 - (7) Envío o recibo de fondos mediante transferencias internacionales desde y/o hacia lugares que generan preocupación.

Anexo 2: Fuentes de Información

Existen varias fuentes de información que pueden ayudar a las instituciones financieras a determinar si una posible transacción sospechosa o inusual puede estar apuntando o no hacia fondos involucrados en el financiamiento del terrorismo y por ende estar sujeta a obligaciones de reporte bajo las leyes y regulaciones nacionales contra el lavado de dinero o contra el terrorismo.

A. Listas de las Naciones Unidas

Website del Comité sobre S/RES/1267 (1999):
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/AfghanTemplate.htm>

B. Otras listas

(1) Grupo de Acción Financiera

Identificación del GAFI de Países y Territorios No Cooperadores

Website del GAFI: http://www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm

(2) Estados Unidos

Orden Ejecutiva 13224, 23 de septiembre 2001 (con actualizaciones)

Website del Departamento del Tesoro de los E.U.A: <http://www.ustreas.gov/terrorism.html>

(3) Consejo de la Unión Europea

Regulación del Consejo (EC) Nº 467/2001 del 6 de marzo del 2001 [sobre el congelamiento de los fondos del Talibán]

Decisión del Consejo (EC) Nº 927/2001 del 27 de diciembre del 2001 [lista de terroristas y de organizaciones terroristas cuyos activos deben ser congelados de acuerdo con la Regulación del Consejo (EC) Nº 2580/2001]

Posición Común del Consejo del 27 de diciembre del 2001 sobre la aplicación de medidas específicas para combatir el terrorismo [lista de personas, grupos y entidades involucradas en actos terroristas]

Website de EUR-lex: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

C. Estándares

(1) Grupo de Acción Financiera

Recomendaciones Especiales del GAFI sobre el Financiamiento del Terrorismo

Website del GAFI: http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm

Cuarenta Recomendaciones del GAFI sobre el Lavado de Dinero

Website del GAFI: http://www.fatf-gafi.org/40Recs_en.htm

(2) Convenciones y Resoluciones de las NU

Convención Internacional sobre la Supresión del Financiamiento del Terrorismo

Website: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>

Resoluciones sobre el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las NU

Website: <http://www.un.org/terrorism/sc.htm>

(3) Consejo de la Unión Europea

Regulación del Consejo (EC) Nº 2580/2001 del 27 de diciembre del 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas contra ciertas personas y entidades con la finalidad de combatir el terrorismo.

Website EUR-lex: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>