

EVALUACIÓN TÉCNICA-ANÁLISIS COMPARATIVO DE TIPOLOGÍAS Y

PATRONES DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

EN TRES ZONAS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA LATINA



OEA | CICTE

Comité Interamericano contra el Terrorismo

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Committee against Terrorism.

Evaluación Técnica - Análisis Comparativo de tipologías y patrones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en tres zonas de libre comercio de América Latina / [Preparado por el Comité Interamericano contra el Terrorismo, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Organización de los Estados Americanos].

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/X.6.1).

ISBN 978-0-8270-6651-9

1. Money laundering--Latin America--Case studies. 2. Terrorism--Finance--Latin America--Case studies.

I. Title. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. III. Series.

OEA/Ser.L/X.6.1

**Evaluación Técnica-Análisis Comparativo de
Tipologías y Patrones de Lavado de Activos y
Financiamiento del Terrorismo en Tres Zonas de
Libre Comercio de América Latina**

La Secretaría del CICTE desea expresar su agradecimiento por el valioso apoyo brindado por los expertos y participantes que contribuyeron al desarrollo de este proyecto.

Indice

CAPÍTULO I CUESTIONES PRELIMINARES

- Introducción
- Antecedentes
- Objetivos
- Metodología

CAPÍTULO II. CONCEPTOS GENERALES Y MARCO LEGAL

- Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
- El delito de financiamiento del terrorismo. Antecedentes legislativos internacionales
- Las 40 Recomendaciones del GAFI y el financiamiento del terrorismo
- Tipificación del delito de financiamiento del terrorismo
- Modelos de tipificación del delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la región.

CAPÍTULO III. ZONAS DE LIBRE COMERCIO

- ¿Qué es una zona de libre comercio?
- Las zonas de libre comercio en América Latina
- Tipo de operaciones más utilizadas en TBML
- Amenazas
- Amenazas por región
 - I.SUBREGIÓN DE NORTEAMÉRICA, CENTROAMÉRICA Y CARIBE
 - II.SUBREGIÓN DEL CONO SUR
 - III.SUBREGIÓN ANDINA
- Vulnerabilidades de las ZLC
- Vulnerabilidades detectadas en la región

CAPÍTULO IV TIPOLOGÍAS DE LA/FT Y SEÑALES DE ALERTA EN OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

- Tipologías regionales
- Señales de alerta
- Mejores prácticas

CAPÍTULO V RECOMENDACIONES

- Conclusiones

Acrónimos

APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
ALA/CFT	Anti Lavado de Activos/Contra el Financiamiento del Terrorismo
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
DDOT	Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network.
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
LA/FT	Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSFL	Organizaciones sin fines de lucro
TBML	Trade Based Money Laundering
ROS	Reporte de operación sospechosa
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNCTED	Comité Contra el Terrorismo de Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ZLC	Zonas de Libre Comercio

Introducción

El tráfico de drogas, el contrabando, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y armas de fuego son sólo algunos de los crímenes que atraen a la delincuencia organizada y a los grupos terroristas porque generan grandes ganancias, las que pueden ser ocultadas fácilmente en algunas jurisdicciones, particularmente en aquellos países con sistemas legislativos e institucionales vulnerables en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT). El flujo del financiamiento ilegítimo puede tener efectos devastadores en el sistema financiero internacional, lo que se traduce en la erosión de la confianza pública y en la propagación de actividades ilícitas en el seno de las organizaciones delictivas. En la actualidad, el terrorismo plantea grandes desafíos para la comunidad internacional, originando en los países de la región la convicción de que sólo a través de una efectiva cooperación interregional pueden interrumpirse y desmantelarse las operaciones de lavado de dinero con fines terroristas y criminales.

En este sentido, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han expresado su compromiso para coordinar esfuerzos y llevar a cabo una respuesta regional y global contra el terrorismo y su financiamiento. Con el apoyo de la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y de otras entidades¹, los países de la región han logrado avances significativos en el cumplimiento de sus obligaciones legales internacionales, adaptando sus legislaciones a los estándares mundiales en materia del combate contra el terrorismo y su financiamiento.

La importancia de las zonas de libre comercio (ZLC) sigue creciendo a medida que la globalización define el progreso económico. El ritmo de estos acontecimientos requiere un constante proceso de adaptación de la legislación vigente en esas áreas, que acompañe el desarrollo económico a la vez que regule eficientemente las operaciones de comercio exterior, previniendo que sean aprovechadas a través de maniobras ilícitas.

Sin embargo, el comercio internacional continúa siendo un sector con muchas brechas, las que son aprovechadas por las organizaciones criminales para concretar el objetivo de simular las ganancias provenientes de actividades delictivas y así dar apariencia de legalidad a su origen ilícito. De esta manera, el gran desafío para los gobiernos es reforzar los mecanismos de control existentes en las operaciones de comercio exterior, a través de la adecuación a los estándares internacionales, pero simultáneamente logrando que dichos controles no dificulten las operaciones de comercio internacional y el crecimiento económico.

El informe elaborado en 2010 por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre lavado de activos en zonas de libre comercio² sostiene que uno de los métodos más utilizados para el financiamiento del terrorismo en Centroamérica y Sudamérica es a través del lavado de activos basado en operaciones de comercio exterior (Trade Based Money Laundering, TBML, por sus siglas en inglés). Estas operaciones son una de las modalidades escogidas por grupos criminales y terroristas para blanquear fondos de origen ilícito, focalizándose en la explotación del sistema de comercio internacional con el propósito de transferir bienes y valores, encubriendo al mismo tiempo el verdadero origen ilícito de aquellos recursos.

¹ GAFILAT, DDOT, CICAD, UNCTED, UNODC, entre otros.

² "Report on Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones" FATF- 2010.

Sin embargo, si bien los países han comenzado a adoptar acciones para mejorar su régimen jurídico contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, revisando y modificando la legislación existente, tomando medidas para ampliar el rol y la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para hacer frente a la delincuencia financiera y criminalizar la financiación de organizaciones, personas y bienes terroristas, dichas medidas aún no alcanzan un nivel satisfactorio de eficacia en la prevención, detección y lucha contra el financiamiento del terrorismo.

De esta manera, la debilidad del régimen de supervisión de las aduanas, de las operaciones comerciales y las transacciones financieras, junto con la falta de comunicación e intercambio de información entre las agencias de control de fronteras siguen siendo una preocupación clave, facilitando y permitiendo la delincuencia transnacional.

Antecedentes

Durante los últimos años la OEA a través del CICTE y de la CICAD (Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas) ha centrado su misión en asistir, apoyar e impulsar los esfuerzos realizados por los estados miembros para contribuir a mejorar los resultados obtenidos en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en Latinoamérica y el Caribe.

Los proyectos llevados adelante por la OEA en los estados miembros han evolucionado en el tiempo, dando respuesta al cambiante y progresivo crecimiento de este flagelo, orientando sus actividades para asistir a los países de la región, atendiendo a las cada vez más complejas modalidades que van evidenciando las operaciones de LA/FT.

Ambas actividades, aunque difieren en sus formas y objetivos, poseen el común denominador de indagar y explotar aquellos componentes más vulnerables en los países de la región, aprovechando las debilidades existentes en distintos sectores, tales como un deficiente sistema de detección de amenazas y riesgos de este tipo de actividades, ineficacia o inexistencia legislativa para prevenir y sancionar estos crímenes, falta de información y cooperación interinstitucional e internacional, corrupción, etc.

A través de la identificación de las amenazas emergentes en los casos de lavado de activos, específicamente en las operaciones de comercio exterior en las Zonas de Libre Comercio en América Latina, se ha iniciado un proceso de análisis y cooperación con el objeto de adoptar las medidas necesarias para minimizar los riesgos de este tipo de operaciones.

Objetivos

El objetivo central de este informe es apoyar a los estados miembros a desarrollar acciones tendientes a impulsar la cooperación interna, interinstitucional e internacional, con el objeto de facilitar y agilizar el movimiento lícito de bienes, servicios y personas en las zonas de libre comercio, logrando simultáneamente que dichas operaciones se concreten cumpliendo los controles reglamentarios y salvaguardando la legalidad de las operaciones comerciales.

A tal fin, este informe analizará las características existentes en tres zonas de libre comercio de la región:

- I. Colón, Panamá
- II. Ciudad del Este, Paraguay
- III. Iquique, Chile

Para el cumplimiento del mencionado objetivo se tendrán en cuenta los resultados obtenidos a través de la articulación de los siguientes aspectos:

1. Identificar las vulnerabilidades y las deficiencias que presentan estas áreas en relación al LA/FT a través de la legislación existente y su adecuación a los estándares internacionales.
2. Identificar las vulnerabilidades, amenazas y deficiencias de las ZLC en relación a su estructura organizativa e institucional.
3. Comprender a través del estudio de casos los desafíos que estas zonas representan en el ámbito regional e identificar las amenazas y vulnerabilidades asociadas al lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
4. Promover el intercambio de mejores prácticas en la minimización de riesgos en las operaciones de comercio exterior en las ZLC, mediante el intercambio de modelos legislativos y reglamentarios.
5. Promover una mayor cooperación interinstitucional entre los actores relevantes, tales como aduanas, policías y otros organismos de control y de regulación financiera, y entidades reguladoras de las ZLC.
6. Proveer recomendaciones a partir de la evaluación de los resultados obtenidos y de los riesgos evidenciados en materia de LA/FT provenientes del crimen organizado transnacional.

Metodología

Para la elaboración del presente informe se contó con diversas fuentes de información derivadas, en primer lugar, de los tres talleres organizados por el CICTE en el marco de este proyecto:

- Taller subregional en materia de lucha contra el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero: minimizar los riesgos de las zonas de libre comercio. Asunción, Paraguay, abril de 2015.
- Taller subregional en materia de lucha contra el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero: minimizar los riesgos de las zonas de libre comercio, agosto de 2015, Ciudad de Panamá, Panamá.
- Taller subregional en materia de lucha contra el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero: minimizar los riesgos de las zonas de libre comercio, junio de 2016, Iquique, Chile
- Reunión de expertos. Análisis comparativo de tipologías y patrones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las zonas de libre comercio en América Latina. Bogotá, Colombia, febrero 2017.

En el transcurso de estas actividades, expertos de distintas especialidades del sector público y privado, especialistas de los organismos de control y asociaciones comerciales, brindaron sus experiencias en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en las zonas de libre comercio.

Asimismo, se contó con la participación de una amplia gama de expertos de la comunidad internacional: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), Agencia de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos de América (DHS/ICE), Programa de Unidades de Transparencia Comercial, Guardia Civil de España, Receita Federal de Brasil y COPEI, POLFA de Colombia, Instituto Costarricense de Drogas, funcionarios de los Bancos Centrales, funcionarios de las Unidades de Inteligencia Financiera, del Ministerio Público, de las Aduanas Nacionales y Policía de Investigaciones, entre otros.

El equipo del proyecto también elaboró un cuestionario exhaustivo que se distribuyó a los expertos que participaron en los talleres, los que aportaron valiosa información actualizada sobre los regímenes imperantes en zonas de libre comercio en sus países.

La metodología de los talleres se centró en sesiones teóricas y prácticas (presentaciones, estudios de caso, mesas redondas y ejercicios prácticos). Además, se realizaron visitas a las zonas de libre comercio, que incluyeron reuniones y presentaciones con expertos y autoridades locales. A través de esta iniciativa se alentó la cooperación internacional con miras a elaborar un marco uniforme para regular los sistemas de comercio internacional en las ZLC y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la materia.

Utilizando estas herramientas de investigación, se realizó un exhaustivo análisis y compilación de la legislación vigente en las zonas de libre comercio, junto a la estructura institucional existente en cada una de las áreas estudiadas. También se analizaron los mecanismos de control y cooperación tanto a nivel nacional como internacional.

El presente documento presentará también una guía de carácter nacional y regional para abordar el combate contra el LA/FT en ZLC, y evaluar su transferibilidad a otras ZLC de la región. El informe también incluirá una sección sobre mejores prácticas para combatir la financiación del terrorismo y el lavado de activos, de acuerdo a las experiencias analizadas a nivel nacional, subregional y hemisférico.

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES Y MARCO LEGAL

Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

Desde el punto de vista conceptual, el lavado de activos (LA) es el proceso a través del cual se busca dar apariencia de legalidad a las ganancias obtenidas a través de una actividad ilícita.

En el marco jurídico internacional, la Convención de Viena ³ y la Convención de Palermo ⁴ establecen que se entiende por lavado de activos a:

- *“La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos [de narcotráfico], o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;*
- *La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de un delito o delitos, o de un acto de participación en tal delito o delitos;...*
- *La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de un delito o delitos, o de un acto de participación en tal delito o delitos.”*

En este punto, cabe aclarar que en los últimos años la legislación comparada de la región, ha avanzado en la introducción de reformas legislativas tendientes a la tipificación del delito de lavado de activos como un delito autónomo, es decir como delito independiente al delito previo que originó las ganancias. En un principio, la tipificación de este delito surgió vinculada al blanqueo de activos derivado del tráfico de estupefacientes, al que hace referencia en el plano internacional la mencionada Convención de Viena⁵. De esta manera, el delito de lavado de activos se incorporó en la legislación penal de los estados signatarios de esta convención, como un delito vinculado al delito de narcotráfico como delito precedente. Así, el delito de lavado de activos se encontraba supeditado a la prueba del delito precedente del cual provenían los activos a los que se quería dar apariencia lícita.

Por su parte, el financiamiento del terrorismo está relacionado a la recolección de fondos o activos con el objeto de llevar a cabo actos terroristas o financiar la estructura de la organización. Las técnicas utilizadas para el lavado de activos son básicamente las mismas que se usan para encubrir las fuentes y los fines del financiamiento del terrorismo.

Los fondos utilizados para apoyar el terrorismo pueden provenir de fuentes legítimas (financiación directa de los Estados, donaciones, beneficios o ganancias provenientes de actividades económicas legítimas, etc.), o ilegítimas (como fondos provenientes de actividades criminales, contrabando, corrupción, secuestros extorsivos, robos y cualquier otra figura ilícita que origine ganancias), o ambas. En el caso de FT se torna necesario ocultar la fuente del financiamiento del terrorismo, sin reparar en la legitimidad o no de su origen.

³ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

⁵ Convención de Viena, adoptada el 19 de diciembre de 1988, en vigencia desde el 11 de noviembre de 1990.

Con el objeto de ocultar sus movimientos financieros, los grupos terroristas utilizan varios métodos para financiar sus actividades: entidades económicas o benéficas que sirven de fachada o pantalla; facilidades jurídicas y financieras ofrecidas por los países y territorios considerados como países no cooperantes (de acuerdo a la clasificación del GAFI); los sistemas alternativos de transferencia de fondos, en particular de tipo Hawala; el transporte físico de dinero o divisas (bulk cash money); la estructuración de depósitos o retiros sobre cuentas bancarias; el uso de instrumentos monetarios fácilmente transmisibles y la transformación y el uso irregular de la cadena de producción de oro y piedras preciosas.⁶

Estos dos conceptos se encuentran asociados a realidades diferentes: en los dos casos se suelen utilizar las mismas técnicas para movilizar fondos, pero una está relacionada con el lavado de activos procedentes de actividades criminales, y la otra a las operaciones financieras vinculadas con actividades de organizaciones terroristas. Las técnicas utilizadas para el lavado de dinero son básicamente las mismas que se utilizan para encubrir las fuentes y los fines del financiamiento del terrorismo.

Las distintas etapas del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo pueden tener lugar en distintas jurisdicciones. Por ejemplo, las etapas de colocación, ocultamiento e integración pueden ocurrir en tres países diferentes, alejadas del lugar donde se originó la operación.⁷

Respecto a las medidas de prevención y detección de ambas actividades, los activos terroristas y los criminales representan las mismas amenazas para las instituciones financieras y públicas, y por ello las estrategias diseñadas para combatir el lavado de activos a través de los sistemas financieros pueden aplicarse con el mismo éxito para combatir el financiamiento de las actividades terroristas. Sin embargo, cabe destacar que los montos empleados en operaciones financieras de FT son de menor valor que aquellas operaciones financieras vinculadas al LA.

El delito de financiamiento del terrorismo. Antecedentes legislativos internacionales

La definición del término “terrorismo” ha originado un debate en el seno de la comunidad internacional, ya que es un concepto que conlleva implícitas consideraciones de carácter político, religioso, étnico y social, por lo que tampoco existe uniformidad sobre el concepto de “actos terroristas”.

Sin embargo, a los fines del presente trabajo delimitaremos los alcances de este concepto, y para ello nos remitiremos a los lineamientos establecidos en los tratados internacionales, de los que los estados miembros de la OEA son parte.

En el ámbito internacional, existen dos instrumentos que aportan los componentes básicos para tipificar el delito de financiamiento del terrorismo en las legislaciones internas: el **Convenio Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo** (ONU, 1999)⁸, y la **Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas** (2001)⁹.

⁶ Guía práctica de prevención, detección y represión del financiamiento del terrorismo – Países Latinoamericanos- CICTE/OEA 2006.

⁷ Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Banco Mundial.

⁸ El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/54/109, del 09 de diciembre de 1999.

⁹ La Resolución 1373 (2001) fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 28 de septiembre de 2001.

El artículo 2 del Convenio de 1999 hace referencia al financiamiento de actos de terrorismo en los siguientes términos:

*“Comete delito en el sentido del presente convenio, quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, **provea o recolecte fondos** con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.*

Este Convenio define el delito de financiamiento del terrorismo como un delito autónomo y doloso, estableciendo que comprende el hecho de **proporcionar o recaudar fondos** para un acto terrorista, estableciendo que dichos fondos pueden ser de cualquier naturaleza, y aún tener un origen legal. Además, este instrumento hace referencia a disposiciones sobre prevención y represión del delito de financiamiento del terrorismo.¹⁰

Por su parte, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU hace referencia al suministro de respaldo financiero a terroristas y organizaciones terroristas imponiendo a los estados que:

“1. a) Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo;

*b) Tipifiquen como delito la **provisión o recaudación** intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo....*

c) 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, directos o indirectos, de esas personas...”

d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella...”

Las normas emanadas de ambos instrumentos internacionales son similares, pero no idénticas, y quedará bajo la discrecionalidad de cada estado cómo incorporará las figuras jurídicas en ellas previstas, tipificando estas conductas en sus legislaciones internas.

¹⁰ Arts. 4, 5 y 8 del Convenio.

En el marco regional, la **Convención Interamericana contra el Terrorismo**¹¹ fue adoptada en el año 2002 en el seno de la Organización de los Estados Americanos. Su principal objeto es prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo, si bien no establece una definición de este último concepto. Por el contrario, remite a los Convenios Internacionales contra el terrorismo citados en el Convenio Internacional de 1999 contra el Financiamiento del Terrorismo. En su articulado recomienda a los estados miembros de la OEA que adopten las medidas necesarias para incorporar en su legislación interna los lineamientos surgidos de aquellos, que incluyen la tipificación penal de los delitos contemplados en dichos convenios.

En particular, esta Convención recomienda ciertas medidas en relación a la figura del financiamiento del terrorismo:

“Artículo 4. Medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.

Cada Estado Parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una cooperación internacional efectiva al respecto, la cual deberá incluir: a) Un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Este régimen destacará los requisitos relativos a la identificación del cliente, conservación de registros y comunicación de transacciones sospechosas o inusuales. b) Medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores. Estas medidas estarán sujetas a salvaguardas para garantizar el debido uso de la información y no deberán impedir el movimiento legítimo de capitales. c) Medidas que aseguren que las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado Parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo. Cada Estado Parte deberá informar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera. 2. Para la aplicación del párrafo 1 del presente artículo, los Estados Parte utilizarán como lineamientos las recomendaciones desarrolladas por las entidades regionales o internacionales especializadas, en particular, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y, cuando sea apropiado, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD).”

¹¹ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html>

Las 40 Recomendaciones del GAFI y el financiamiento del terrorismo

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹² no aporta una definición sobre el financiamiento del terrorismo. Sin embargo, en sus recomendaciones exhorta a los países a ratificar y aplicar la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación del Financiamiento del Terrorismo y, en particular, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Además, el GAFI recomienda a los estados que no solamente tipifiquen como delito el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas, sino también que este mismo delito sea considerado como uno de los delitos previos al delito de lavado de activos.

Las siguientes son algunas de las recomendaciones del GAFI que hacen referencia específica al financiamiento del terrorismo¹³:

Recomendación 5: Criminalización del delito de financiamiento del terrorismo.

“Los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y deben tipificar no sólo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aún en ausencia de un vínculo con un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos.”

En su nota interpretativa, esta recomendación establece que “los delitos de financiamiento del terrorismo deben extenderse a toda persona que, deliberadamente, suministra o recolecta fondos por cualquier medio, directa o indirectamente, con la intención ilícita de que éstos sean utilizados, o sabiendo que éstos van a ser utilizados, en su totalidad o en parte: (a) para realizar un acto(s) terrorista(s); (b) por una organización terrorista; o (c) por un terrorista individual.”

Recomendación 6: Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y financiamiento del terrorismo.

“Los países deben implementar regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Las Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para, el beneficio de alguna persona o entidad, ya sea (i) designada por, o bajo la autoridad de, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo, de conformidad con la resolución 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras; o (ii) designada por ese país en virtud de la resolución 1373 (2001).”

¹² GAFI es un ente intergubernamental establecido en 1989, creado con el objeto de fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

¹³ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Aclara su nota interpretativa que “debe ser enfatizado que ninguna de las obligaciones dentro de la Recomendación 6 persigue sustituir otras medidas u obligaciones que pudieran estar ya establecidas para manejar fondos u otros activos en el contexto de una investigación o proceso penal, civil o administrativo, como lo requiere la Recomendación 4 (decomiso y medidas provisionales). Las medidas dentro de la Recomendación 6 pueden complementar procesos penales contra una persona o entidad designada, y pueden ser adoptadas por una autoridad competente o un tribunal, pero no dependen de la existencia de dichos procesos”. Esta recomendación hace referencia a la información de inteligencia financiera que es utilizada por las autoridades competentes para investigar ML/FT (Recomendaciones 29 a la 32 del GAFI).

Recomendación 8: Medidas para prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL).

“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo:

(a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;

(b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y

(c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas.”

Surge de su nota interpretativa que “las OSFL pueden ser vulnerables al uso indebido por parte de los terroristas por una serie de razones. Las OSFL disfrutan de la confianza del público, tienen acceso a considerables fuentes de fondos y con frecuencia manejan mucho efectivo. Además, algunas OSFL tienen una presencia global que ofrece un marco para operaciones nacionales e internacionales y transacciones financieras, muchas veces dentro o cerca de las áreas que están más expuestas a la actividad terrorista. Dependiendo de la forma jurídica de la OSFL y del país, las OSFL pueden con frecuencia estar sujetas a muy poca o ninguna supervisión gubernamental (por ejemplo, inscripción, mantenimiento de registros, reporte y monitoreo), o puede que se requieran muy pocas formalidades para su creación (por ejemplo, quizás no se exijan capacidades o un capital inicial, no se hagan comprobaciones de antecedentes necesarias para los empleados). Las organizaciones terroristas han aprovechado estas características de las OSFL para infiltrarse en el sector y utilizar indebidamente los fondos y las operaciones de las OSFL para cubrir o apoyar la actividad terrorista.”

A través de su metodología de evaluación, el GAFI analiza el nivel de cumplimiento de los países en dos aspectos:

1. Califica el Cumplimiento Técnico: comprende el cumplimiento de las Recomendaciones de GAFI en relación al marco jurídico e institucional del país, así como también las facultades detentadas por las autoridades competentes y los procedimientos utilizados.
2. Califica la Efectividad: a través de esta herramienta, se evalúa la idoneidad en la implementación de las Recomendaciones, y determina si el país ha alcanzado los resultados esperados que demuestren un sólido sistema de ALA y CFT.

Tipificación del delito de financiamiento del terrorismo

Uno de los grandes retos en el ámbito legislativo que debió afrontar la región en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, fue la necesidad de adaptar las legislaciones a los estándares internacionales, a partir de la ratificación de los Tratados Internacionales mencionados anteriormente.

En varios países de la región los mayores obstáculos existentes para sancionar leyes contra el lavado de activos, se referían a dos aspectos fundamentales: 1) la figura del delito de lavado de activos requería la prueba del delito previo, es decir que esta figura estaba atada a la existencia de un delito precedente, y 2) el sujeto activo de este delito estaba vinculado a la figura de encubridor, por lo que si el autor del delito precedente era quien “lavaba” el dinero, solo podía ser castigado únicamente por el delito precedente. Esto implicó entre otras consecuencias, que solo un escaso número de procesos judiciales relacionados con este delito prosperaran en los países de la región.

El impulso dado por los procesos de evaluación mutua llevados a cabo en el seno del GAFI y su capítulo regional (GAFILAT)¹⁴, trajo aparejado una mayor concientización sobre el retraso del marco legislativo existente en relación a los estándares internacionales. De esta manera, los procesos de reforma incluyeron la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo como delito autónomo, la incorporación de nuevos sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas, una mayor reglamentación en los mecanismos de control y funcionamiento de los organismos involucrados en este proceso, en particular un incremento en el rol de la UIF, entre otros temas.

¹⁴ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

Modelos de Tipificación de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la región.

País	Tipificación del delito de lavado de activos	Tipificación del delito de financiamiento del terrorismo
Argentina	Lavado de activos como delito autónomo y penalización del auto-lavado: art. 303 del Código Penal. Ley 26.683 (2011).	Financiamiento del terrorismo como delito autónomo: art. 306 .1 del C.P. (“Delitos contra el orden financiero y económico”).
Bolivia	Lavado de Activos: art. 185 bis del Código Penal. Modificaciones Ley 004 (Ampliación del conjunto de delitos precedentes).	Financiamiento del terrorismo: art.133 bis del C. P. (Ley N° 170, 2012 y Ley N° 262, 2012).
Brasil	Lavado de Activos: Ley N° 12.683 (2012), enmienda la Ley N° 9.613/98, elimina la lista de delitos antecedentes, lo que permite configurar como LA los delitos de encubrir u ocultar el origen de los recursos.	Financiamiento del terrorismo: Ley 13.260/16 (2016) tipifica el delito de terrorismo y la financiación del terrorismo.
Chile	Lavado de Activos: Ley N° 20.818 de 2015, modificatoria de la Ley N° 19.913, que amplía el Catálogo de Delitos Precedentes de Lavado de Activos. Ley 20.000 y 20.393.	Financiamiento del terrorismo: tipificado en el art. 8 de la Ley 18.314 (2003).
Colombia	Lavado de Activos: ley 599 de 2000, el art. 323 del Código Penal y modificatorias.	Financiamiento del terrorismo: tipificado en el art. 345 del Código Penal (Ley No. 599 de 2000, modificado por la Ley no. 1121 de 2006).

<p>Costa Rica*</p>	<p>Lavado de Activos: Ley No. 8719 (2009) para el fortalecimiento de la legislación contra delitos graves que signifiquen actos de terrorismo (modificatoria de la ley 8204).</p>	<p>Financiamiento del terrorismo: art. 69 bis Ley 7786 (2016), se incorpora el texto del artículo 2.b. de la Convención contra la Financiación del terrorismo.</p> <p><i>*El proyecto de ley 19.951 que reforma la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo fue aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 21 de abril de 2017.</i></p>
<p>Guatemala</p>	<p>Lavado de dinero u otros activos (Decreto Nro. 67-2001).</p>	<p>Financiamiento del terrorismo: art. 4 de la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo (Decreto 58-2005).</p>
<p>Panamá</p>	<p>Ley de Blanqueo de capitales: art. 254 del Código Penal. Ley N° 23 (2015), introdujo importantes reformas al régimen de blanqueo de capitales. Ley de 27 (2015), modifica la Ley 42 (2000).</p>	<p>Financiamiento del terrorismo: art.133 bis del Código Penal. La Ley N° 170 (2012) incorpora al Código Penal el delito de FT, y Ley N° 262 (2012). Ley 10 (2015).</p>
<p>Paraguay</p>	<p>Ley 1015/97, que previene y reprime los actos ilícitos destinados a legitimación del dinero o bienes, y modificatorias Ley N° 3783/09 y Resolución N° 253/11.</p>	<p>Financiamiento del terrorismo: Ley No. 4024/10, Ley Antiterrorista de junio de 2010.</p>
<p>Perú</p>	<p>Lavado de Activos: Decreto Legislativo 1106 de 2012: ya no es necesario demostrar el delito precedente.</p>	<p>Financiamiento del terrorismo: tipificado en la Sección 1 de la Ley no. 29936, incorporando la Sección 4-A del Decreto-Ley no. 25475 (2012).</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Ley 18.494, Control y prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.</p>	<p>Financiamiento de terrorismo: art. 16 de la Ley N° 17.835 (2004), Ley N° 18.494 de 2009.</p>

CAPÍTULO III



ZONAS DE LIBRE COMERCIO

¿Qué es una zona de libre comercio?

Las zonas de libre comercio son áreas delimitadas dentro de una jurisdicción, en las cuales se ofrecen incentivos para apoyar el desarrollo de las exportaciones, la inversión extranjera directa (IED) y el empleo local. Estos incentivos pueden incluir distintas medidas, tales como exenciones de derechos e impuestos, procedimientos administrativos simplificados y la importación libre de impuestos de materias primas, maquinarias, partes y equipos. Si bien estos incentivos tienen como objeto impulsar oportunidades de desarrollo económico en estas áreas, estas medidas pueden derivar en una reducción de los controles tanto de carácter financiero, en procedimientos administrativos y de supervisión, como en las operaciones comerciales, originando oportunidades propicias para el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

En este sentido, y como consecuencia de este régimen especial, se han logrado identificar algunas modalidades que, aprovechando ciertas vulnerabilidades derivadas de las particularidades propias de las ZLC, han sido utilizadas para operaciones de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en el marco de las operaciones de comercio exterior.

Existe una creciente preocupación por cómo el rápido crecimiento de la economía mundial ha hecho del comercio internacional una vía cada vez más atractiva para trasladar los fondos ilícitos a través de transacciones financieras asociadas al comercio de bienes y servicios. Las operaciones de comercio exterior en zonas de libre comercio constituyen un fenómeno complejo, ya que los elementos que la componen no sólo atraviesan fronteras sectoriales, sino también fronteras geográficas hacia otros países.

Las zonas de libre comercio en América Latina

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) las zonas francas industriales (zonas de libre comercio, FTZ, por sus siglas en inglés) son “zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados”. En algunas jurisdicciones se utiliza el término “Zona Franca” y Zona de Libre Comercio” en forma indistinta, mientras que en otros países ambos términos tienen ciertas diferencias. A los fines del presente trabajo, utilizaremos el término Zona de Libre Comercio incluyendo también a las denominadas Zonas Francas.¹⁵

El primer país que estableció un régimen de zona de libre comercio fue Uruguay en 1923, seguido por Panamá en el año 1948 y Colombia en 1958. La incorporación de estos regímenes en la región tuvo dos grandes impulsos: el primero tuvo lugar entre las décadas del 60 y 70 en México, Brasil, Chile y República Dominicana, mientras que el segundo ocurrió en los años 90 cuando Guatemala, Costa Rica, Argentina, Paraguay y Nicaragua comenzaron a implementar este régimen con el objeto de fomentar su comercio exterior.

De acuerdo a la Asociación de Zonas Francas de Latinoamérica, las ZLC situadas en la región, pueden clasificarse de la siguiente manera¹⁶:

¹⁵ Labour and Social Issues relating to Export Processing Zones. Ginebra, International Labour Organization (ILO), 1998.

¹⁶ Asociación de Zonas Francas de las Américas. Revista Vol. I/11/2015.

1. **Zonas de exportación:** 1) Diversificación industrial: son utilizadas para aumentar el valor agregado de los productos y servicios producidos en el área, como en Costa Rica y República Dominicana; 2) Dependientes de las maquilas (Industrial textil/moda): se han implementado con el fin de obtener ventajas frente al CAFTA-DR en países como El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua; y 3) servicios logísticos: se utilizan exclusivamente para la distribución de bienes y servicios obteniendo ventajas logísticas en países como Chile, Argentina y Uruguay.
2. **Zonas de sustitución de importaciones:** fueron implementadas con miras a obtener un mayor suministro de bienes y servicios extranjeros en el mercado doméstico (Brasil).
3. **Zonas Mixtas:** este modelo consiste en el uso de tres tipos diferentes, y opera en Colombia y Uruguay: 1) permanente: son aquellas áreas geográficas delimitadas que han sido especialmente designadas por el gobierno para que las empresas que allí operen se hagan acreedoras de diversos incentivos en cuanto a impuestos y aranceles; 2) especiales o “uniempresariales”: son aquellas zonas en las que se conceden los beneficios del régimen franco, en temas impositivos y arancelarios, a una empresa específica siempre y cuando cumpla con requisitos de inversión y empleo; 3) transitorias: son aquellas áreas donde el gobierno concede una autorización especial para que tengan lugar ferias internacionales, exhibiciones, congresos o seminarios que sean importantes para la economía nacional y el comercio internacional.

Tipo de operaciones más utilizadas en TBML para LA/FT

En la mayoría de los casos, las actividades de TBML comprenden conductas tendientes a distorsionar el precio de la mercadería objeto de la operación, alterar su calidad o bien modificar la cantidad de bienes a medida que traspasan a través de las fronteras o a través de las cadenas de suministro.

Las técnicas más comunes utilizadas en TBML incluyen las siguientes¹⁷:

- **Sobrefacturación y subfacturación de bienes y servicios.** Según el GAFI, el lavado de activos a través de estos dos tipos de operaciones es uno de los métodos más utilizados para el lavado a través de las fronteras. Al facturar un bien o servicio por debajo del valor de mercado, un exportador puede transferir fondos al importador porque el pago al exportador es menor que el valor que recibe el importador cuando las mercancías se venden a su valor de mercado. Del mismo modo, al facturar un bien o servicio a un precio superior al valor de mercado, el exportador transfiere los valores al importador porque el pago al exportador es mayor que el valor que recibe el importador cuando los bienes o servicios se venden al valor de mercado. Estos tipos de transacciones generalmente requieren de la connivencia de ambas partes y pueden tener importantes consecuencias fiscales, razón por la cual la mayoría de las organizaciones prefieren crear, modificar, fusionar o cerrar compañías de fachada o de papel de acuerdo con sus necesidades operativas. Además, los productos de naturaleza compleja o aquellos bienes que se transportan a través de una cadena de suministro son más aptos para utilizarse en este tipo de actividades de sobre y sub facturación porque complican la capacidad de los funcionarios de aduanas para determinar el verdadero valor de mercado de dichos bienes y servicios.
- **Facturación múltiple de bienes y servicios.** Esta modalidad busca utilizar múltiples facturas para justificar una misma transacción, con el fin de justificar múltiples pagos, o aparentar un volumen

¹⁷ Trade-Based Money Laundering: Overview and Policy Issues, CRS Report. June 22, 2016.

transaccional que justifique el flujo de activos desde el exterior. De esta forma, una compañía o persona relacionada con el sector de comercio exterior puede justificar múltiples pagos por los mismos bienes o servicios, o justificar pagos a proveedores o acreedores basados en este tipo de documentación. Además, al fraccionar los pagos o transferencias utilizando distintas instituciones financieras para realizar estos pagos múltiples, puede aumentar el nivel de complejidad de la transacción y complicar los esfuerzos de detección.

- **Alteración del volumen de embarques de bienes y servicios.** Además de manipular los precios de bienes y servicios, la organización criminal puede alterar la cantidad de los bienes y servicios que se exportan o importan, aumentándola o disminuyéndola. Además, esta maniobra podría aun incluir la posibilidad de que el exportador e importador puedan acordar no enviar ninguna mercancía, y proceder a diligenciar los documentos necesarios para el envío y para la aduana. Los bancos y otras instituciones financieras pueden no ser conscientes de que estas transacciones “fantasmas” están ocurriendo.
- **Adulteración de la descripción de los bienes y servicios.** Una organización criminal también puede intentar simular la calidad o el tipo de bien o servicio que se está negociando. Tal declaración errónea crea una discrepancia entre el valor de un bien que se indica en el envío o formularios de aduanas y lo que realmente se envía.
- **Combinación de dos o varias de estas técnicas comunes de TBML.** Método muy utilizado para lavar activos producto de la venta de drogas en América Latina para lavar grandes cantidades de dinero producto de las ganancias del narcotráfico en los años ochenta.
- **Utilización de cuentas embudo.** En mayo de 2014, FinCEN¹⁸ emitió un aviso actualizado respecto de las operaciones de TBML¹⁹ con relación al aumento de esta modalidad involucrando cuentas embudo a raíz las restricciones al comercio de dólares en ciertos países de Latinoamérica. Una cuenta de embudo es una cuenta individual o empresarial que recibe múltiples depósitos en efectivo, y de la cual se retiran los fondos en un área geográfica diferente en poco tiempo entre los depósitos y los retiros. El análisis llevado a cabo por FinCEN provee varias señales de alerta específicas asociados a esta actividad llevada a cabo por la criminalidad organizada transnacional.

Amenazas

Trataremos en este apartado las amenazas de mayor relevancia que existen en la región, para pasar más adelante a abordar el estudio de las vulnerabilidades propias de aquellas. En el presente trabajo, intentaremos combinar una visión general de las amenazas con una perspectiva subregional de las mismas, que permitirá contextualizar desde un punto de vista geográfico la incidencia de cada una de ellas, de acuerdo a las experiencias recogidas a lo largo de este proyecto. En el capítulo IV nos referiremos a las principales tipologías de la región.

De acuerdo a lo establecido por el GAFI en su Guía para las Evaluaciones Nacionales de Riesgos en LA/FT²⁰, se entiende por amenaza “a las personas, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial suficiente para causar daño al Estado, la sociedad, la economía u otros elementos fundamentales de la vida de un país o de una región”. Por otra parte, el concepto de vulnerabilidad se encuentra

¹⁸ Financial Crimes Enforcement Network. United States Department of the Treasury.

¹⁹ FinCEN, Update on U.S. Currency Restrictions in Mexico: Funnel Accounts and TBML, advisory, FIN-2014-A005, May 28, 2014.

²⁰ “National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment: FATF Guidance”.

vinculado a aquellas situaciones o hechos que pueden ser aprovechados o utilizados para que las amenazas cumplan sus fines.

Siguiendo el criterio fijado por GAFILAT en su “Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos”²¹ nos abocaremos al estudio de las amenazas regionales como aquellas que afectan en mayor o menor medida a todos los países miembros de la región, para luego pasar a analizar a cada una de las subregiones en la que aquella se subdivide.

Criminalidad organizada

Se ha detectado en distintos países de la región la existencia de la criminalidad organizada, cuya actividad principal es el control del narcotráfico y otras actividades delictivas, las que generan una serie de rendimientos ilícitos que para poder utilizarlos, deben atravesar por el proceso de LA.

Estos grupos criminales organizados pueden tener carácter transnacional o ser locales. El tráfico de drogas constituye una actividad muy lucrativa para estos grupos. Más específicamente, alrededor del tráfico a nivel local en pequeñas cantidades (llamado también micro tráfico), se establecen redes de delincuencia organizada que forman parte de estructuras de criminalidad organizada, pero también suelen estar vinculados con otros delitos como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, la extorsión, el secuestro, y el tráfico ilícito de armas, y otros tipos delictivos.

Narcotráfico

El tráfico de drogas en todas sus variantes afecta a la región en sus distintas fases: desde la producción, el retorno de parte de los rendimientos obtenidos, el proceso de tránsito hacia los lugares de consumo, el trasiego, el apoyo logístico, etc. Los países de la región se ven afectados por esta actividad en función de distintos factores tales como la situación geográfica, las condiciones orográficas, la tradición cultivadora, asimetrías en los marcos legislativos, la estructura institucional y legislativa, transformándola en una amenaza de primer orden en el contexto regional.

Teniendo en cuenta que los rendimientos ilícitos pueden ser legitimados en lugares diferentes de donde se han generado, el Informe elaborado en mayo de 2014 por el Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgos e Inclusión Financiera (GTARIF) de GAFILAT²² identifica al narcotráfico dentro de los tipos delictivos incluidos en las categorías establecidas en las 40 Recomendaciones del GAFI, como la mayor amenaza de LA a nivel regional, seguida por la corrupción, el contrabando y los delitos fiscales. Los países de la región concluyeron que los ROS (Reporte de Operación Sospechosa) motivados por operaciones vinculadas con el tráfico de drogas son preponderantes sobre el total, teniendo también una elevada repercusión en las investigaciones policiales y judiciales llevadas a cabo, en las incautaciones de activos ejecutadas y en las sentencias recaídas por LA como delito precedente.

Minería ilegal

Una preocupación cada vez mayor es el lavado de activos provenientes de la explotación ilegal de minerales y el uso del oro extraído ilegalmente como medio para el lavado de dinero, dado el riesgo

²¹ Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos. GAFILAT. Diciembre 2015.

²² GTARIF. Conclusiones del Taller de Percepción de Amenazas Regionales en materia de LA realizado en mayo, 2014.

que representa para la integridad de los mercados a nivel interno y regional. El oro explotado ilegalmente y algunas veces mezclado con recursos de otras actividades criminales como el comprado utilizando los ingresos del tráfico de narcóticos, la explotación ilegal de recursos naturales y el tráfico de seres humanos, es transportado, transferido o transformado por medios aparentemente legales o completamente ilegales a otras jurisdicciones con poca supervisión, ya que el oro no es un instrumento financiero negociable.

Otros delitos originarios de rendimientos ilícitos

De acuerdo al mencionado reporte del GTARIF, otros tipos delictivos regionales catalogados como amenazas, además del tráfico de drogas, son la corrupción pública y el soborno, el contrabando de mercaderías y de productos falsificados, los delitos fiscales, la delincuencia cibernética, tráfico ilegal de seres humanos (migrantes), trata de personas²³, los delitos farmacéuticos (falsificación de productos), y los delitos contra el medio ambiente (delitos contra la vida silvestre y los bosques). Más adelante nos ocuparemos de la incidencia a nivel subregional de estos delitos.

Amenazas por región

I. SUBREGIÓN DE NORTEAMÉRICA, CENTROAMÉRICA Y CARIBE (México, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá y Nicaragua)



En esta subregión se ubican países con tasas de violencia y criminalidad situadas entre las más altas del mundo, fenómenos que, en un elevado porcentaje, se estima que están estrechamente vinculados al crimen organizado, constituido por grupos territoriales y transnacionales.

²³ UNODC “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas” Septiembre 2012.

Características	Delitos de mayor incidencia	Medios utilizados para el LA
Subregión de paso para las rutas del narcotráfico.	Tráfico de drogas.	Entrada y circulación de dinero en efectivo o divisas procedentes de delitos (inserción en circuitos legales).
Presencia de organizaciones criminales, con elevadas tasas de criminalidad.	Extorsión y secuestro.	Sector agropecuario, operadores financieros, bienes raíces, adquisición de bienes de lujo, hotelería, construcción de centros comerciales, casinos y casas de empeño.
Zona de crecimiento de organizaciones de micro tráfico de narcóticos.	Delitos vinculados con la corrupción pública.	Debilidad de medidas preventivas por parte del sector financiero, deficiencias de supervisión de los operadores económicos y profesionales catalogados como Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) y de concientización sobre los riesgos del LA entre las mismas.
	Contrabando y comercialización de productos falsificados.	Permisividad social e institucional hacia este tipo de conductas es también un aliciente para el LA.
	Tráfico de seres humanos y tráfico ilegal de migrantes.	

II. SUBREGIÓN DEL CONO SUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)



Características	Delitos de mayor incidencia	Medios utilizados para el LA
Presencia de organizaciones transnacionales de narcotráfico en la subregión.	Tráfico de drogas.	Movimiento de dinero o divisas en efectivo. Presencia de un elevado grado de economía informal, localizadas en fronteras de alta porosidad caracterizadas por la ausencia de regulación de la actividad económica y comercial.
Posición geográfica en las rutas de salida de la droga hacia los mercados de consumo (fundamentalmente Europa) y hacia los propios países que la integran.	Contrabando de mercancías diversas y de productos falsificados (Zona de la Triple Frontera) DVD ropa y accesorios, cigarros, tecnología electrónica e informática.	Búsqueda de vías alternativas de depósito de moneda local o divisas debido a cierto grado de desconfianza de las entidades bancarias, que incrementaría el volumen de movimiento de efectivo.
Vecindad respecto de los territorios donde se produce de manera mayoritaria drogas ilícitas.	Contrabando de armas, vehículos, especies animales y vegetales protegidas.	LA de operaciones ajenas al sector financiero mediante: inversiones en adquisición y construcción de bienes raíces, importación y venta de automóviles de lujo, compraventa de joyas y piedras preciosas y actividades agropecuarias.

<p>Puntos de producción de sustancias ilícitas (particularmente de productos químicos precursores, especialmente metanfetamina).</p>	<p>Evasión fiscal y otros fraudes (evasión de capitales y otros delitos tributarios).</p> <p>Tráfico ilícito de seres humanos.</p>	<p>Operaciones a través de abogados, contadores y notarios. Uso de estructuras societarias complejas a través del asesoramiento legal, financiero y mercantil avanzado.</p>
<p>Centros de acopio y distribución de narcóticos en la región (micro tráfico).</p>	<p>Delitos vinculados con la corrupción pública.</p>	<p>Falta de concientización de estos profesionales sobre los peligros que entrañan la prestación de determinados servicios, y no se los consideran en todos los países de la subregión como sujetos obligados en materia de LA.</p>

III. SUBREGIÓN ANDINA (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú)



Características	Delitos de mayor incidencia	Medios utilizados para el LA
<p>Presencia del narcotráfico en la subregión.</p>	<p>Tráfico de drogas.</p>	<p>Sector bancario, bolsas de valores, casas de cambio, Entidades remesadoras de dinero.</p>

Algunos de los países de esta subregión están catalogados como los mayores productores de cocaína de la región y del mundo.	Extorsión y secuestro.	Sector inmobiliario.
Áreas territoriales dedicadas a la producción de drogas con débil control institucional y radicación de grupos de criminalidad organizada.	Delitos vinculados con la corrupción pública. Fraude a la Administración Pública. Fraude tributario.	Juegos de azar.
Articulación de redes de transporte y cadenas ilícitas de suministros que dan ingreso a insumos y precursores y salida a la producción de narcóticos.	Contrabando.	Operaciones a través de abogados, contadores y notarios. Uso de estructuras societarias complejas a través del asesoramiento legal, financiero y mercantil avanzado.
Radicación de grupos criminales que controlan la producción, la distribución y comercialización de drogas, en las zonas productoras.	Tráfico de seres humanos y tráfico ilegal de migrantes.	Bienes de lujo y suntuarios (vehículos de alta gama, joyería).
Zona de inicio del tráfico de drogas y de tránsito hacia los puntos de consumo.	Delitos económicos (uso de información privilegiada, obtención fraudulenta de créditos, estafas, etc.).	
	Delitos vinculados con la explotación ilegal de recursos naturales (minería ilegal, explotación forestal): presencia de yacimientos minerales y de amplias zonas con recursos vegetales.	

Modalidades de LA comunes a las tres sub regiones

- Fragmentación de ingresos en efectivo en entidades financieras.
- Inversiones en empresas de capitales ilícitos.
- Concesión de préstamos con intereses usurarios.
- Contrabando y cambio de divisas.
- Uso de compañías fachada y/o de papel.
- Transferencias que vienen del exterior de empresas inexistentes.
- Inversiones en el sistema financiero.
- Fraccionamiento de operaciones a través de casas de cambio.
- Adquisiciones de bienes inmuebles y de lujo con dinero en efectivo.
- Uso de testaferros (inscripción de bienes, especialmente muebles e inmuebles, a nombre de terceros).
- Transporte transfronterizo de dinero de origen ilícito.
- Ventas simuladas a través de cuentas ficticias en registros contables de empresas.

Vulnerabilidades de las ZLC

Tal como fuera consignado, los países de la región han desarrollado este tipo de regímenes dentro de áreas específicas, en las que se ofrecen incentivos para apoyar las operaciones de comercio exterior mediante la exención de derechos e impuestos, procedimientos administrativos simplificados e importación libre de impuestos, entre otras medidas. Consecuentemente, estos esquemas han visto reducidos los controles tanto de las operaciones comerciales como financieras, lo que trajo aparejado que las ZLC se hayan transformado en áreas altamente vulnerables a las actividades ilícitas.

El uso indebido de las zonas de libre comercio afecta a todas las jurisdicciones, incluidos aquellos países en los que no existen ZLC, ya que las mercancías pueden originarse o transbordarse a múltiples destinos a través de un área que no se encuentra sometida a controles de exportación adecuados.

El LA a través del comercio internacional utiliza una variedad de métodos para funcionar, como la subfacturación, sobrefacturación, múltiple facturación, envíos por valores superiores o inferiores a

los montos que figuran en los documentos comerciales, y la falsa descripción de las mercancías. Este proceso de enmascaramiento varía en complejidad, dependiendo de distintos factores.

Las ZLC también pueden utilizarse para crear entidades jurídicas y acceder al sistema financiero internacional, ofreciendo oportunidades para dar apariencia de legalidad a productos ilícitos. Muchas de estas zonas se encuentran en los centros financieros regionales.

De esta manera, las ZLC poseen un enorme potencial para las organizaciones criminales y los grupos terroristas, con el objeto de explotar el sistema de comercio internacional con un riesgo relativamente bajo de detección. Según el GAFI, las principales vulnerabilidades son las siguientes²⁴:

1. Elevado volumen de los flujos comerciales, que eclipsan las transacciones individuales y ofrecen múltiples oportunidades a las organizaciones criminales para transferir valores a través de las fronteras;
2. Complejidad asociada a transacciones de divisas (a menudo múltiples) y las alternativas a diversos acuerdos financieros;
3. Complejidad adicional que puede derivarse de la práctica de ingresar fondos ilícitos con los flujos de efectivo de negocios legítimos;
4. El limitado alcance a procedimientos o programas de verificación para el intercambio de datos aduaneros entre países;
5. Sistemas insuficientes de las agencias de aduanas para detectar transacciones comerciales ilegales;
6. Falta de adecuación de normas legislativas de fondo y procedimentales que permitan un mecanismo eficiente para la judicialización de delitos vinculados con el LA/FT.

Si bien esta enumeración resulta adecuada para caracterizar las vulnerabilidades de las ZLC en general, veremos a continuación cuáles son las características particulares que presentan las ZLC objeto de estudio en el presente informe. La identificación de dichas vulnerabilidades, varían de acuerdo a distintos factores y circunstancias, tales como el grado de cumplimiento de los países con los estándares internacionales en materia de lucha contra el LA/FT, con la posición geográfica de una zona determinada o con aspectos vinculados a su situación social, política o económica.

Vulnerabilidades detectadas en la región

A través de TBML y otros medios, las ZLC de América Latina están siendo utilizadas por la delincuencia organizada para blanquear sus ingresos y contrabandear bienes ilícitos entre países de la región. Los gobiernos han adoptado medidas para mejorar su régimen jurídico contra la LA/FT revisando y modificando la legislación existente para habilitar a las UIF para congelar, confiscar bienes y crimina-

²⁴ FATF, Trade Based Money Laundering, June 23, 2006.

lizar la financiación de organizaciones terroristas, personas y bienes.²⁵

Además de los avances logrados por los países de la región a través de reformas legislativas en materia de normas de ALD / CFT, también han avanzado en la ampliación del papel y la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para hacer frente a la delincuencia financiera. Sin embargo, aún persisten importantes retos relacionados con algunos factores tales como la debilidad de las aduanas, el comercio y la supervisión de transacciones financieras, junto con la falta de comunicación e intercambio de información entre las agencias de control fronterizo.

De acuerdo con los resultados recogidos hasta el momento, los casos observados en este trabajo hacen referencia a las siguientes debilidades sistémicas de las ZLC en América Latina, que permiten enmascarar actividades ilícitas:

- **Aplicación irregular de las medidas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en ZLC.**

Consecuentemente con los avances legislativos para alcanzar los estándares internacionales en esta materia, se han creado numerosas medidas contra el LA/FT en el sector financiero, sin embargo, estos avances no suelen extenderse a las actividades vinculadas con las ZLC, teniendo en cuenta el progresivo avance y desarrollo en el número de estas. Algunos países de la región registran una importante apertura comercial con un mercado financiero profundo y gran interconexión con otros países y centros financieros que ofrecen una amplia variedad de productos de ahorro e inversión, muy ventajoso para el país. Un claro ejemplo de esta circunstancia lo constituye la insuficiente información sobre la titularidad de las empresas interesadas en instalarse en las ZLC. Las empresas de fachada permiten crear una red de entidades jurídicas vinculadas a las instituciones financieras. La falta de transparencia en el proceso de formación de empresas en las ZLC permite a este tipo de empresas crear distintas operaciones difíciles, y a veces imposibles de rastrear.

- **Inadecuada supervisión y falta de transparencia aduanera en materia de LA/FT**

En consonancia con los propósitos del establecimiento de una ZLC, las mercancías introducidas no están generalmente sujetas a los controles aduaneros habituales. Por lo tanto, sin un adecuado sistema de control y supervisión aduanero por parte de las autoridades nacionales existe el riesgo de explotar estas actividades que resultan propicias para el fraude comercial. Los procedimientos de concesión de licencias y la supervisión de las actividades en las ZLC son a menudo complicados y burocráticos, lo que puede conducir a una supervisión insuficiente. Existe una falta de claridad en cuanto a las regulaciones que cubren el control de las zonas de libre comercio. En algunos casos no está claro si el gobierno o las autoridades aduaneras tienen jurisdicción para ejercer controles. La falta de control de las aduanas plantea problemas en los ámbitos de la propiedad intelectual, la seguridad de la cadena de suministro, el fraude en la valuación de la mercancía y otros delitos no fiscales.

- **Falta de cooperación y coordinación entre instituciones nacionales**

La coordinación y cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de prevención y control, tanto a nivel público como privado, y a su vez entre éstas, resulta insuficiente en algunos

²⁵ FATF Money laundering vulnerabilities of Free Trade Zones—March 2010.

casos. Esto refleja una falta de coordinación entre los sistemas aduaneros y los sistemas de gestión de estas zonas. Además de estas autoridades, otros organismos reguladores federales o estatales, o autoridades de aplicación de la ley pueden estar involucradas con distintos roles dentro de las ZLC. Surge la necesidad de abordar la cooperación operativa y la coordinación entre las autoridades competentes para evitar una brecha en el control de las ZLC, incluido el papel de las UIF.

- **Disparidad en el régimen jurídico existente en las ZLC**

La legislación no es homogénea en los países de la región en relación a distintos aspectos tales como: normas existentes para el registro de entidades legales, incluyendo sistemas inadecuados de mantenimiento de registros y tecnología de la información; la responsabilidad penal de las personas jurídicas; sujetos obligados a reportar, etc. Si bien se han ampliado estos últimos de conformidad con las normas de GAFI en relación a casinos, agentes inmobiliarios, notarios, abogados, contadores públicos, comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos, proveedores de servicios societarios y fideicomisos, no todos los países mantienen el mismo nivel de supervisión sobre estos. Mención aparte merecen las UIF de la región, cuyas funciones y facultades difieren en los distintos países, por ejemplo, la facultad de sancionar. Además, existen distintos regímenes en relación con otros aspectos tales como la exigencia de identificar y conocer al cliente, la aplicación de medidas de debida diligencia y el reporte de transacciones sospechosas (ROS) a la UIF, el sistema de incautación y decomiso de bienes, y la instauración de organismos encargados de la administración de bienes incautados.

- **Tipos de bienes vulnerables**

El tipo de bienes introducidos en una ZLC -distintos valores, tamaños, volumen de comercio- pueden someterse a diversas operaciones económicas, como el transbordo, el montaje, la fabricación, el procesamiento, el almacenamiento, el reenvasado y el reetiquetado, así como el almacenamiento para la comercialización, la entrega y el transbordo. El seguimiento de los envíos, especialmente para el reenvasado, es un elemento clave en el control de las ZLC. Algunas mercancías resultan más vulnerables al contrabando tales como: cigarrillos, alcohol, artículos electrónicos y mercancías de lujo.

- **Uso intensivo de efectivo en las ZLC**

Se han detectado en algunas ZLC de la región un alto nivel de uso de efectivo, en regiones concurrentes con ZLC internacionales y con un elevado intercambio comercial con visitantes extranjeros, lo que permite una conexión con puertos y/o medios logísticos de comunicación con zonas de alta presencia de terrorismo. La utilización de este mecanismo puede explotarse a través de operaciones comerciales lícitas que justifiquen movimientos de fondos para el financiamiento del terrorismo.

- **Falta de coordinación y cooperación internacional en el combate contra el LA/FT**

La falta de datos comerciales que puedan ser compartidos eficazmente por las fuerzas de seguridad y las autoridades competentes (entre ellas las UIF) de los países de la región crea un gran bache para las investigaciones y las operaciones comerciales registradas en las ZLC. Además, la falta de sistemas informáticos integrados para monitorear las transacciones y el movimiento de mercancías de manera oportuna es una marcada vulnerabilidad en este tipo de operaciones.

- **Falta de un mecanismo eficiente en materia jurisdiccional**

Las experiencias recogidas en el marco de este proyecto son coincidentes en afirmar que los casos de LA/TF detectados en la región, deben enfrentarse a serias deficiencias de carácter normativo y en particular de índole procedimental (por ejemplo, la incorporación de medios probatorios), que impiden que la judicialización de los casos reportados sea efectiva. En este sentido, es escaso el número de casos de LA/TF que haya llegado a un proceso criminal, y menos aún que se haya arribado a una condena. Persisten las deficiencias sistemáticas en el sistema de justicia penal de la región, incluidos los retrasos generalizados en el proceso judicial, la falta de independencia judicial y las lagunas jurídicas. En algunas jurisdicciones los jueces y fiscales carecen de experiencia en investigación de delitos financieros en el ámbito de las ZLC.

- **Falta de concientización de la importancia de la prevención y el combate del LA/FT**

Se ha detectado en la región cierta resistencia a la tendencia mundial hacia una mayor transparencia en las operaciones vinculadas con el LA/FT. En otras palabras, existe cierta reticencia al control y a la obligación de brindar información a los organismos de control. En algunas jurisdicciones los funcionarios competentes encargados de la supervisión y control de las operaciones de las ZLC reciben escasa capacitación, que se traduce en la ya mencionada exigua supervisión y gestión de este tipo de operaciones, y que tiende a dificultar la implementación de una efectiva política de ALA/CFT.

- **Inadecuada implementación de las medidas preventivas en materia de LA/FT**

Los blanqueadores de dinero y los que se dedican al FT explotan las vulnerabilidades de las instituciones financieras. Estas están relacionadas con: identificación del cliente y la debida diligencia, exigencias sobre el mantenimiento de registros, reportes sobre operaciones sospechosas, reportes sobre operaciones de dinero en efectivo, equilibrio entre las leyes de confidencialidad y las exigencias de reportes y divulgación de información, regulación y supervisión y estándares de integridad en relación a las instituciones financieras y ciertas actividades o profesiones no financieras designadas, y personas y estructuras jurídicas. En este caso, se debería contar con información adecuada, precisa y oportuna sobre los beneficiarios finales de estas.

CAPÍTULO IV

TIPOLOGIAS DE LA/FT Y SEÑALES DE ALERTA EN OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Tipologías regionales

De acuerdo a la definición brindada por GAFILAT en el Informe de Tipologías Regionales 2014-2016²⁶, dentro del contexto de lavado de activos y financiación del terrorismo, entendemos como tipologías a “la clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia ya sea lícita o ilícita, y el movimiento de éstos entre zonas geográficas y/o entre sujetos con fines delictivos.”

El estudio y análisis de tipologías ayuda a los organismos de cumplimiento de la ley a entender estos mecanismos, los productos financieros que se utilizan y a medir el riesgo asociado a las operaciones que se llevan a cabo en el marco de las ZLC.

Las tipologías asocian señales de alerta que ayudan a los investigadores a identificar patrones de comportamiento asociados al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo. La identificación de varias señales de alerta concurrentes a una operación, supone elementos suficientes para profundizar un análisis o definir una línea de investigación en un caso de lavado de activos.

El análisis de los principales fenómenos delincuenciales en la región hace evidente la presencia de un elemento de “contagio” en las tipologías utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a recursos de procedencia ilícita. El uso de vacíos o asimetrías en los marcos regulatorios han sido explotados por la delincuencia organizada y extrapolados en otras jurisdicciones con relativo éxito.

El contagio de estos comportamientos se ha visto apalancado por la porosidad de las fronteras, la movilidad de las organizaciones criminales, las deficiencias en los mecanismos de medición del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en los sectores emergentes de la economía, y fundamentalmente, debido a brechas en el intercambio de información y la cooperación entre las agencias del cumplimiento de la ley a nivel interno y regional.

A través del análisis de los casos recogidos en el marco de este proyecto, se identificó una serie de esquemas de LA y/o FT en ZLC que poseen similitudes o utilizan los mismos o similares métodos, lo que nos permite clasificarlos dentro del concepto de tipología regional.

Exportación ficticia de bienes o servicios

Se refiere a la exportación ficticia de bienes o servicios cuya prestación o valor comercial en el mercado internacional es de difícil verificación o cuantificación (dado su carácter específico, particular o intangible).

El medio habitual para llevar a cabo este tipo de operaciones es el empleo de empresas de fachada o de papel, las que en su mayoría tiene objetos sociales amplios, inician actividades comerciales por considerables sumas de dinero en sectores de negocios donde son totalmente desconocidas, y realizan operaciones por fuera de la lógica del negocio.

²⁶ Informe de Tipologías Regionales GAFILAT 2014-2016. Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica-Agosto 2016.

Para completar estas operaciones, la empresa debe contar con una contraparte en un país extranjero que actúa como destinatario de los bienes o servicios que ésta provee. La operación de exportación se hace observando todos los requerimientos legales formales e incluso, en algunas ocasiones, se solicitan algunos de los beneficios establecidos en los códigos aduaneros y fiscales para ese tipo de operaciones.

El dinero producto de estas operaciones es transferido desde las cuentas en el exterior de la empresa importadora a través de intermediarios financieros autorizados y posteriormente son distribuidos, o convertidos en otros instrumentos financieros (principalmente cheques) que se utilizan para generar dinero en efectivo en moneda local, o como medio de pago de otro tipo de activos.

Pago de actividades ilícitas con mercancías ingresadas de contrabando

Esta tipología pone en evidencia la interacción entre grupos de la delincuencia organizada y redes de contrabando de mercancías. En este caso se trata de una red que necesita transferir dinero producto de actividades ilícitas en un país extranjero (País A), a un país local (País B), donde se encuentran los cabecillas de la organización. Por otra parte, una red de contrabando necesita dinero en el exterior para pagar mercancías que son traídas de contrabando al país donde opera la red que necesita el dinero en moneda local (País B).

De esta forma la organización criminal paga las mercancías de contrabando a un proveedor (que puede o no estar en el País A), y los contactos de la red de contrabando la envían al País B a través de las rutas que tienen previamente establecidas. Una vez que llegan las mercancías a los centros de distribución en el País B, estas son compradas rápidamente por minoristas en efectivo en moneda local, de manera tal que la red está en capacidad de consolidar la suma prestada por la organización en el País A en un corto periodo de tiempo y hacer el pago correspondiente en moneda local.

La mayoría de estas mercancías es re vendida a una cadena de minoristas que la comercializa en varios mercados “informales” de varios países, aprovechando las ventajas que proporcionan las fronteras porosas y los vacíos en el control del movimiento de mercancías en frontera.

Contrabando de insumos para redes de falsificación de marcas

Esta tipología tiene varias similitudes respecto de la anterior en cuanto a la forma en que se transportan los bienes, así como en la relación que poseen las redes de lavado de activos con otras organizaciones de la delincuencia organizada transnacional.

En el caso particular se trata de “satisfacer” una demanda constante de insumos para redes de “producción” y/o comercialización de productos falsificados que contravienen las leyes de propiedad intelectual. De esta forma, una organización criminal utiliza otros mecanismos ilegales para traer a los países donde necesitan dinero en efectivo en moneda local “Bienes Blancos”, que son productos manufacturados en forma básica, y a los cuales se les pueden colocar etiquetas con marcas amplia-

mente reconocidas en el mercado. Los principales bienes de este tipo de actividades son prendas de vestir, zapatos, bolsos y carteras.

Una modalidad diferente la representan los productos electrónicos cuando se importan marcas genéricas, simuladas o con nombres muy similares a marcas reconocidas en el mercado, que se comercializan directamente, o que son “re marcadas” y vendidas haciéndolas pasar por las originales, pero a precios más bajos. En forma similar se presenta la comercialización de insumos para la venta de copias ilegales de videos y software como discos compactos y dispositivos de almacenamiento de datos (memorias USB).

Importación de mercancías con descripciones o cantidades adulteradas

La finalidad de este tipo de operaciones es trasladar un dinero producto de actividades ilícitas desarrolladas en un País A, a un país del exterior (B), con el fin de evitar ser detectado por las autoridades locales, logrando de esta forma que el brazo operativo de la organización en el país B pueda disponer de él o almacenarlo en moneda local en lugares seguros.

Para justificar esta transacción, un miembro de la organización criminal adquiere en el país (B) un lote de mercancías de baja calidad las cuales son re manufacturadas (mezclando una pequeña parte de la calidad original y la mayoría con una de más baja calidad) remarcadas o remarquilladas antes de ser enviadas al país A, donde al hacerse pasar por la marca original son facturados por un valor similar al que tendría la mercancía de la marca original. Posteriormente, el pago de la exportación por el valor simulado es enviado al país B, lugar en donde la organización puede disponer del dinero en moneda local.

Una vez que se recibe la mercancía en el país A, se efectúan los trámites correspondientes y es vendida a distribuidores que pueden venderlas a menores precios en centros de distribución de artículos falsificados, o haciéndolas pasar por las originales, generando aún mayores márgenes de ganancia. En este caso, el valor adicional de los impuestos pagados por la importación de las mercancías, es compensado con el valor real de adquisición en el exterior, el cual fue por debajo del declarado, y por el producto de la venta de las mercancías adulteradas a las redes de distribución.

Sobrevaloración de mercancías

Este mecanismo busca ingresar dinero producto de actividades ilícitas, y justificarlo mediante el reintegro de divisas resultado de una exportación. Para esto las organizaciones criminales crean empresas de fachada que actúan en el país donde requieren contar con el dinero, adquieren mercancías de fabricación nacional y las exportan para luego ingresarlas nuevamente de contrabando.

Para llevar a cabo este tipo de operaciones, las organizaciones criminales crean compañías de fachada que compran este tipo de mercancías, y a través de negocios reales o ficticios, las importan desde otros países declarándolas por un valor muy superior al que realmente tienen. Esta suma luego es reintegrada a través de intermediarios financieros formales. Las mercancías importadas son ingresadas aprovechando beneficios tributarios o aduaneros, o bien se ingresan mediante operaciones

de contrabando abierto, y luego son comercializadas fácilmente, ya que se trata habitualmente de productos de reconocida receptación comercial. De esta manera, se ingresan divisas provenientes de actividades ilícitas, por canales autorizados.

Esta modalidad se ha utilizado últimamente en operaciones relacionadas con la corrupción, en las que se requiere contar con dinero en efectivo para pagar sobornos en procesos de contratación.

Triangulación de mercancías

Este fue uno de los mecanismos más debatidos en las sesiones de trabajo en los talleres, y ocurre cuando el país (A) abona mercancías adquiridas en el exterior con dinero producto de actividades ilícitas y las comercializa con el fin de estructurar los capitales y darles apariencia de legalidad. Para esto se realiza una importación de mercancías con preferencias arancelarias (sin el pago de tributos aduaneros arancel - IVA), haciendo uso de certificados de origen falsos.

El origen de las mercancías es determinante para la administración de preferencias aduaneras y/o tributarias, por lo tanto, el Certificado de Origen es el documento que constituye la prueba documental para la autoridad aduanera en importaciones con dichas preferencias.

Así, la organización criminal adquiere productos en un país (B), y falsifica el certificado de origen, la factura y los documentos de viaje, de tal forma que dichos productos se vean como originarios de un país (C) con el cual el país A tiene un tratado que otorga preferencias aduaneras y/o tributarias para dicho producto.

El producto es ingresado al país A y nacionalizado haciendo uso del contrabando técnico mediante triangulación de mercancías con documentos falsos. Posteriormente son comercializadas, obteniendo así monetización del dinero y la forma como demostrar el origen de una mayor rentabilidad, pues el producto fue adquirido a precios bajos e ingresado al país sin el pago de tributos aduaneros, y vendido en el territorio nacional a precios altos.

Transporte transfronterizo de dinero en efectivo de procedencia ilícita

Esta tipología se vale de la figura de los “cobradores fieles” o agentes de ventas internacionales que viajan a países fronterizos para realizar cobros de ventas efectuadas anteriormente, acumulando dinero en moneda local perteneciente a varias personas, sin poder establecer el origen lícito de los mismos.

Una persona trabaja para una empresa localizada en un país A, sale de viaje a un lugar en el extranjero donde establece vínculos comerciales con 3 personas. Un deudor “A” le entrega dinero en efectivo, y los deudores “B” y “C” le pagan mercancías que habitualmente proceden del contrabando, todo ello en efectivo. No se tiene conocimiento de dónde proviene el dinero, pero el cobrador fiel, al ser conocido en el entorno, recoge el dinero. Este cobrador declara el dinero en efectivo, indicando que trabaja para la empresa. Al llegar al país A entrega el dinero de la empresa y los otros montos son entregados a diferentes empresas dentro de la misma zona.

Comercialización de metales preciosos de procedencia ilícita

Se refiere a la comercialización de metales preciosos (principalmente oro y plata en lingotes) que son vendidos por diferentes joyerías, casas de empeño, propietarios y/o administradores de tiendas de joyerías, a una sociedad centralizadora que se encarga de recolectar y comprarlos, para que sean vendidos posteriormente a una entidad que se ubica en el extranjero.

La entidad centralizadora recibe varias transferencias internacionales provenientes de una sociedad extranjera, por pago del oro y plata exportado, luego dichos fondos son trasladados a diferentes beneficiarios, principalmente a sociedades que no muestran relación económica entre sí. Posteriormente, los fondos se trasladan a personas y/o empresas dedicadas a la joyería. Otra parte de los fondos se destinan a propietarios de joyerías y casas de empeño (algunos son socios y/o representantes legales de la entidad centralizadora), quienes posteriormente, emiten cheques (cobrados en efectivo) a favor de personas que aparentemente pertenecen a la organización criminal.

Otra modalidad de esta tipología consiste en estructurar la compra de chatarra de oro, fundirla y utilizar la tipología descrita anteriormente como importación de mercancías con descripciones o cantidades adulteradas. De esta forma, el oro es camuflado en otras mercancías o se funde en diferentes formas para disfrazar su esencia. En algunas ocasiones, el oro producto de esta actividad es transformado una vez más para hacerlo parecer como oro extraído de minas, y de esta forma simular la producción de éstas (operación legal o ilegal), las que, a pesar de no tener una operación constante, producen grandes cantidades del metal.

Señales de alerta

Respecto de las personas

- Personas que usan frecuentemente intermediarios para realizar operaciones comerciales o financieras.
- Personas que depositan dinero en efectivo con inmediata compra de cheques de viaje, órdenes de pago u otros instrumentos para el pago a terceros.
- Personas que hacen operaciones en grandes cantidades de dinero a través de medios electrónicos u otros que evitan el contacto directo con el personal de la empresa.
- Clientes que se niegan a proporcionar la información solicitada o la información proporcionada es inconsistente o de difícil verificación por parte de las empresas.
- Clientes que se rehúsan a llenar los formularios requeridos por la empresa, o a proporcionar la información necesaria para completarlos, o a realizar la operación una vez que se le solicita llenar los formularios.

- Personas que presentan depósitos en cuentas de ahorros cuyos fondos son frecuentemente retirados por cajeros automáticos localizados en el extranjero.
- Personas muy jóvenes, de escasa experiencia, desconocidas en el entorno y que resultan propietarias, administradoras o representantes legales de empresas de comercio exterior.
- Personas vinculadas a empresas de comercio exterior que no conocen el detalle de su operación o las características de las mercancías que importan o exportan.
- Personas vinculadas con empresas que fueron liquidadas al poco tiempo de haber sido creadas, o luego de hacer unas pocas operaciones (generalmente en un plazo inferior a dos años).
- Personas que figuran como representantes legales, socios, auditores o contadores comunes a varias firmas comerciales.
- Personas de bajo perfil, como mensajeros, secretarias, recepcionistas, entre otros, que actúan como representantes legales o socios de la empresa.
- Personas que venden y compran altos montos de divisas no acordes con su perfil económico.
- Transacciones de compra y venta de divisas asociadas a documentos de identificación de personas fallecidas o documentos de identidad cuyas características (numeración consecutiva, lugares de expedición, entre otras) no coinciden con las establecidas por las autoridades correspondientes.
- Personas que hacen múltiples operaciones por encima de los montos de reporte y sus declaraciones de justificación de operaciones tienen diferente caligrafía y son, en ocasiones, ilegibles.
- Grupos de personas que aparecen haciendo giros en fechas similares con el mismo número telefónico o con los mismos datos de remitente, destinatario o lugar de origen.
- Clientes que aparecen como destinatarios de múltiples transacciones que al ser contactados afirman no haberlas realizado o no tener conocimiento de ellas.
- Personas que presentan documentos para sustentar sus operaciones que parecen simular o que no guardan relación con su perfil o actividad económica.
- Envíos de dinero por cuantías similares a un mismo destinatario por parte de varios remitentes con claros indicativos de estructuración (fraccionamiento).

Respecto de las empresas

- Empresas de comercio exterior que centran sus operaciones en bienes novedosos o de difícil cuantificación.
- Empresas sin registros de importaciones y/o exportaciones que llevan a cabo (aparentemente por primera vez), operaciones por montos que superan su capital social declarado.
- Sociedades creadas en fechas similares, que presentan objetos sociales amplios y semejantes, y el mismo domicilio, número de teléfono, correo electrónico, socios o directivos.
- Empresas con recurrentes antecedentes de auditorías aduaneras e impositivas por hechos de irregularidades en la valoración de las mercancías y la liquidación de sus impuestos.
- Empresas que usan nombres, logotipos u otros elementos publicitarios similares en contenido o apariencia al de marcas reconocidas en el mercado (generalmente marcas extranjeras) para tratar de dar apariencia de solvencia, seriedad o trayectoria a una empresa recientemente constituida.
- Empresas ubicadas en zonas de alto riesgo, que realizan importaciones de bienes o mercancías que por sus características (tipo, frecuencia o cantidad), no son acordes al desarrollo de sus negocios.
- Empresas de comercio exterior que a pesar de estar en países diferentes, tienen los mismos representantes legales/directivos.
- Empresas cuyos volúmenes de importación y ventas no guardan relación con la capacidad instalada.
- Empresas que realizan operaciones de importación que incluyen bienes que no guardan relación con las características u objeto social de la empresa.
- Empresas de comercio exterior que frecuentemente reciben considerables sumas de dinero provenientes de diferentes zonas del país y de diferentes remitentes sin relación aparente.
- Empresas que aparecen repentinamente en el entorno llevando a cabo operaciones de comercio exterior teniendo poca trayectoria en el mercado y sin referencias personales y comerciales conocidas (Empresas de Paracaídas).
- Empresas cuyos empleados manejan, a nombre de terceros, importantes cantidades de dinero en efectivo.

- Empresas de comercio exterior que repentinamente aumentan la compra de cheques de gerencia sin justificación aparente.
- Empresas que reciben inyecciones de capital de manera injustificada y que no guardan relación con su trayectoria financiera.
- Creación de empresas cuyo objeto social es realizar operaciones de comercio exterior sin contar con un plan de negocios concreto.
- Empresas que solo presentan movimientos de dinero en efectivo, que son depositados en numerosas transacciones de bajas cuantías y luego son retirados o transferidos a otras cuentas en el país local o en el exterior.
- Múltiples transacciones en efectivo realizadas el mismo día por montos similares, a favor de una empresa, una o varias personas naturales para posteriormente ser transferidas a otras cuentas y retirar el dinero en efectivo.
- Empresas de reciente creación que reciben en su cuenta múltiples consignaciones en periodos cortos de tiempo y luego presentan inactividad.
- Empresas que a pesar de tener grandes flujos de dinero en efectivo no presentan pagos a proveedores ni empleados.

Mejores prácticas

Plan de Acción Estratégico-Chile (2012): a través del Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al ALA/CFT se delinearón 50 objetivos específicos y cinco líneas de trabajo: 1) comprensión del fenómeno de LA/FT y coordinación interinstitucional ad hoc para combatirlo; 2) investigaciones patrimoniales y administración de activos incautados y decomisados por LA/FT; 3) medidas para controlar el movimiento de activos por frontera; 4) Ajustes a la legislación nacional para la prevención y el combate del LA/FT; y 5) Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.

En julio de 2016, se dictó el Decreto N° 1.724 que crea la Comisión Asesora Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo, que institucionaliza el Sistema Nacional ALA/CFT, que coordina la Unidad de Análisis Financiero (UAF). Su misión es la de asesorar al Presidente de la República en la coordinación de las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, detección y persecución del LA/FT, con el objeto de ayudar en la coordinación entre agentes públicos y representantes de los sectores financieros y económicos, así como con representantes de la sociedad civil, a fin de generar las condiciones que permitan avanzar en la prevención, detección y persecución de actividades de LA/FT.²⁷

²⁷ Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo. Gobierno de Chile.

Intercambio de información Chile-Perú: esta fue una de las prácticas más destacadas en las sesiones de trabajo que se llevaron a cabo como parte del proyecto. Dentro del marco de este mecanismo, las Unidades de Inteligencia Financiera de Chile (UAF) y Perú (UIF), intercambian la información que corresponde a los reportes de transporte transfronterizo de dinero a través de la frontera como una fuente adicional para el desarrollo de análisis estratégicos y operativos, focalizados en la detección de patrones de comportamiento asociados a la tipología de transporte transfronterizo de dinero o divisas de procedencia ilícita. De acuerdo con algunos casos expuestos, las personas que llevan a cabo la tarea operativa de pasar el dinero en efectivo, utilizan como justificación del movimiento, a modo de dar apariencia de legalidad al mismo, las declaraciones de efectivo hechas al ingreso o salida del territorio respectivo. La limitante que tienen los organismos de inteligencia, es que solo tienen los reportes de ingreso desde los otros países, y no tienen manera de contrastarlos con otra información adicional. Este mecanismo permite a los investigadores identificar aquellos movimientos en los que se declaran las divisas de forma correcta y aquellos que presentan inconsistencias que ameritan una revisión o verificación más detallada.

Fuerza de Tareas-Brasil: el modelo de inteligencia aduanera y tributaria implementado en Brasil y su impacto en las investigaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo constituye una experiencia muy positiva a través de la investigación conducida por una fuerza de tareas formada por la Receita Federal (Administración tributaria y aduanera), Fiscalía y Policía Federal. El trabajo conjunto es autorizado por un juez y permite levantarse el secreto fiscal y compartir datos fiscales, análisis financieros y económicos de los contribuyentes involucrados en actividades criminales.

A través de su Estrategia Nacional contra la Corrupción y el Lavado de Dinero de 2003 y los grupos de trabajo gubernamentales asociados, Brasil ha hecho avances significativos en el fortalecimiento de su marco legal, fortaleciendo la capacidad de investigar y procesar crímenes financieros a través de unidades policiales especializadas, tribunales y la contribución de la sociedad civil. Siguen existiendo algunos retos, como la agilización y modernización del sistema de justicia penal.

Grupo de Tareas-Paraguay: el Gobierno de Paraguay está trabajando para mejorar su régimen de ALD y para implementar su plan estratégico. A fin de coordinar la actuación de las múltiples agencias que intervienen en la prevención, detección y combate contra operaciones de LA/FT, se ha implementado la formación de un grupo de trabajo interinstitucional sobre crímenes financieros con el objetivo de mejorar la coordinación en temas de ALD incluyendo, pero no limitado a, investigaciones y procesamientos, medidas preventivas del sector financiero y confiscación de activos. Existe en la actualidad una coordinación de sector público y privado regulado a través del Reglamento de Prevención sobre control transfronterizo de valores emitidos por la SEPRELAD.

Coordinación y colaboración Internacional – Bolivia-Perú: existen prácticas que dieron resultados positivos para combatir el LA/FT, particularmente a nivel de coordinación y colaboración internacional en el intercambio de información. Es el caso de la Red Segura del Grupo Egmont (sistema de comunicación electrónico que permite a los miembros compartir la información cifrada de correos e inteligencia financiera, así como otra información de interés para los miembros) y la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG) (plataforma de intercambio de información). Además, en la VII Reunión de la Comisión Bilateral Peruano Boliviana de Lucha contra el Contrabando (mayo de 2016), se fijó como objetivo identificar investigaciones fiscales de lavado de activos provenientes del contrabando, originadas a partir de las comunicaciones que envía al Ministerio Público la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria del Perú y la Aduana Nacional de Bolivia en zona de frontera.

Intercambio de Información a nivel operativo-Colombia: el acceso expedito a fuentes de información es un factor crítico de éxito dentro del marco del desarrollo de investigaciones financieras. La búsqueda del “dato negado” se convierte en la piedra angular de las tareas iniciales de recolección de información, y del tiempo que se tomen estas búsquedas depende el éxito de las acciones que se adelanten posteriormente. En desarrollo de este principio, la Unidad de Inteligencia Financiera de Colombia ha concentrado sus esfuerzos en la consolidación de un sistema de información robusto y eficiente que proporciona información en tiempo real sobre personas de interés (naturales y jurídicas) dentro del marco del cumplimiento de sus objetivos. El acceso a esta información se realiza en el marco de memorandos de entendimiento específicos con entidades (públicas y privadas) que son implementados a través de herramientas de gestión de información que cuentan con parámetros de seguridad que siguen los más altos estándares. Estos mecanismos además de servir a los analistas de la UIAF, han sido el modelo para el desarrollo de herramientas similares en otras agencias a nivel interno y regional.

Estados Unidos-TTU: el Servicio de Inmigraciones y Control de Aduanas (ICE) de los Estados Unidos creó una Unidad de Transparencia Comercial (TTU). La TTU ha desarrollado una red de contrapartes en casi una docena de países en el extranjero. Las TTU examinan anomalías comerciales e irregularidades financieras asociadas con TBML, fraude aduanero, contrabando y evasión de impuestos. Las TTU son organismos creados para intercambiar datos comerciales críticos entre numerosos países. Las TTU establecieron acuerdos de intercambio de información con 14 países para facilitar la identificación de organizaciones criminales transnacionales que utilizan los esquemas TBML para repatriar los ingresos generados por múltiples actividades ilegales, entre ellas el contrabando de drogas y seres humanos, el fraude aduanero y las violaciones de los derechos de propiedad intelectual. ICE continúa expandiendo la red de TTU operacionales, que ahora incluye a Argentina, Australia, Chile, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Ecuador, Francia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas y Uruguay.

CAPÍTULO V



RECOMENDACIONES

El LA/FT afecta el desarrollo de los estados

El LA/FT afecta el desarrollo de los países de la región en varios aspectos:²⁸

1. aumenta la delincuencia y la corrupción: un marco integral y eficaz en políticas de ALA/CFT, reduce significativamente la rentabilidad de la actividad delictiva y de esta manera, desalienta a los grupos criminales y terroristas a utilizar una determinada jurisdicción. Por el contrario, mientras un país sea considerado como refugio para el LA/FT, es probable que atraiga a grupos criminales y promueva la corrupción;
2. debilita la integridad y estabilidad de las instituciones y los sistemas financieros, desalienta la inversión extranjera y distorsiona los flujos internacionales de capital;
3. incide negativamente en la evolución macroeconómica de un país al desviar recursos de actividades económicas más productivas, pudiendo producir además efectos de contagio desestabilizadores en las economías de los países vecinos. En la actualidad, dada la interconexión entre los estados como consecuencia de la globalización, los efectos negativos de estas actividades impactan en la integridad y la estabilidad financiera con alcance mundial.²⁹

Diseño de una estrategia de lucha contra el LA/FT

Tal como lo hemos señalado, los países de la región se encuentran embarcados en un proceso de desarrollo de políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Sin embargo, el primer paso para encarar este combate requiere de la formulación de una estrategia nacional, basada en una evaluación y diagnóstico de la situación que cada país presenta en los distintos sectores implicados en el desarrollo de ambos fenómenos.

Esta evaluación incluye la supervisión del sistema económico, la evaluación del sector financiero y no financiero, tendientes al fortalecimiento de la capacidad del estado en la lucha contra este flagelo. La obtención de un buen diagnóstico es fundamental para la elaboración de programas que permitan abordar las deficiencias detectadas y las áreas de potencial riesgo.

Cumplimiento de los estándares internacionales

Tomando como base los lineamientos señalados por el GAFI, y sin dejar de lado las particularidades del contexto cultural, legislativo y constitucional de cada país de la región, los países deben adaptar su legislación interna para cumplir con los estándares internacionales fijados por aquel organismo, en materia de lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Estas recomendaciones están orientadas a que los países logren alcanzar los siguientes objetivos: identificar los riesgos, y desarrollar políticas y coordinación local; luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación; aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo, autoridades investi-

²⁸ Guía de referencia para el anti lavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Suplemento sobre la Recomendación Especial IX. Banco Mundial.

²⁹ El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Fondo Monetario Internacional. Ficha técnica, marzo de 2016.

gativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales; mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y facilitar la cooperación internacional.³⁰

En particular, las evaluaciones de las ZLC deben realizarse a la luz de los estándares internacionales fijados por el GAFI y sus recomendaciones relativas al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Los países deben introducir reformas no sólo legislativas, sino también institucionales, lo que implicaría la creación de nuevas estructuras e instituciones, o bien modificar las ya existentes a fin de mejorar los resultados en prevención y detección de este tipo de operaciones en las ZLC.

Adecuado marco jurídico

Los países mejor posicionados para enfrentar la lucha contra el LA/FT son aquellos que poseen un adecuado marco jurídico, incluyendo en este concepto las leyes, reglamentos y directivas. Tal como ha sido mencionado, los países de la región han realizado esfuerzos para introducir en distintos niveles, legislación en materia de LA/FT a fin de alcanzar los estándares internacionales exigidos por el GAFI y otros instrumentos internacionales. Sin embargo, es importante evitar la dispersión de leyes en la materia, y lograr un conjunto legislativo armónico y coordinado, que permita un sistema eficiente.

En particular, las ZLC necesitan un adecuado marco jurídico en numerosos temas tales como: sistemas de control y reporte; actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD); sistemas eficaces de vigilancia; embargo, decomiso e incautación; instituciones administradoras de bienes decomisados, y otros temas ya abordados en la Sección de Vulnerabilidades en la región: “Disparidad en el régimen jurídico existente en las ZLC”.

Eficiente aplicación del marco jurídico

Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas en el apartado precedente, cabe aclarar, que si bien los estados se encuentran en proceso de sancionar nuevas leyes para adaptarse a los estándares internacionales, en algunos casos esta circunstancia no resulta suficiente para garantizar la efectiva aplicación de dicha legislación. En algunos casos, la realidad institucional y las herramientas legislativas y procedimentales necesarias para su efectiva aplicación no resultan adecuadas, tornando inefectiva la aplicación de aquellas leyes relativas no solo al control de las operaciones de comercio exterior, sino también a la detección, prevención, investigación y judicialización de operaciones ilícitas detectadas en el ámbito de las ZLC.

Adecuado sistema judicial

Un adecuado y eficiente sistema judicial es fundamental para lograr un exitoso resultado, no sólo en la detección de los delitos derivados del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, sino también en la investigación y posterior prosecución judicial de estos delitos, evitando que la falta de recursos, información, normas procedimentales y experiencia de los funcionarios judiciales impidan una correcta administración de justicia. Ya hemos mencionado con anterioridad el escaso número de condenas por estos delitos a nivel regional.

³⁰ Las Recomendaciones del GAFI. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el LA / FT y la proliferación”, Febrero 2012.

El GAFI alienta a los países a autorizar, apoyar y desarrollar técnicas y mecanismos de investigación especiales, como operaciones encubiertas, investigaciones patrimoniales especializadas e investigaciones en colaboración con otros países.³¹

Cooperación internacional

Los esfuerzos aislados en el combate del LA/FT son ineficaces en un mundo globalizado, donde el dinero de origen ilícito se moviliza aceleradamente, sin límites ni fronteras. La naturaleza transnacional de las actividades delictivas que dan origen a ganancias ilícitas, y que necesitan ser posteriormente lavadas, precisan no sólo de la colaboración efectiva de los organismos públicos nacionales que las combaten, sino también de la participación conjunta y coordinada de los entes responsables de desarrollar estas funciones en diferentes países. Todos los países deben asegurarse que los responsables de formular las políticas, las UIF, las autoridades garantes del cumplimiento de la ley (incluyendo la aduana), los supervisores de instituciones financieras y otras autoridades pertinentes, cuenten con mecanismos efectivos que les permitan cooperar entre sí y con sus contrapartes a nivel regional y mundial.

Además, la cooperación internacional deviene necesaria no solo a nivel institucional, entendido como el desarrollo de un esfuerzo conjunto de los organismos de varios gobiernos, sino a la incorporación de legislación relativa al combate del FT/LA, tales como adecuadas leyes que permitan eficientes métodos en materia de cooperación jurídica penal internacional: extradición, asuntos tributarios, asistencia legal mutua, congelamiento y decomiso, etc.

Cooperación y coordinación interinstitucional e intercambio de información

Existe una clara necesidad de mejorar la cooperación entre las autoridades competentes a nivel nacional, así como con el sector privado en relación a las ZLC. La colaboración interinstitucional, entendida como un sistema de gestión conjunto que permita el rápido y eficiente intercambio de información entre las instituciones nacionales, es un elemento clave para identificar las actividades ilícitas que se utilizan en estas áreas. Resulta de interés remarcar la necesidad de mejorar las medidas de transparencia, la reglamentación y los controles eficaces mediante procedimientos apropiados que deben aplicarse en las operaciones de las ZLC.

A modo de ejemplo, en relación a las UIF, se ha determinado que frecuentemente las instituciones notificadoras reclaman que reciben muy poca o ninguna retroalimentación por parte de aquellas sobre la utilidad y efectividad de sus reportes.

Asimismo, la incorporación de tecnología en los sistemas de intercambio de información es fundamental para acelerar y activar los procesos de prevención, detección e investigación de las operaciones de FT/LA.³²

³¹ Recomendación GAFI, Rec. 30.

³² Recomendaciones de GAFI, Rec. 31.

Concientización sobre la importancia de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

Un marco efectivo para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo debe ir acompañado de un proceso de concientización tanto dentro del sector privado como público, sobre la gravedad de este tema y su impacto a nivel institucional, económico y social. En particular, en el marco de las ZLC es fundamental que las organizaciones comerciales comprendan la importancia de estos riesgos y apoyen a las instituciones del sector público en los mecanismos de prevención y detección de estas maniobras.

Conclusiones

Los países de la región se encuentran comprometidos en un proceso de desarrollo de políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, a través de la adecuación de sus legislaciones internas a los estándares internacionales fijados por el GAFI y los Tratados Internacionales.

Resulta imprescindible que este proceso responda a la formulación de una estrategia nacional, basada en una adecuada evaluación y diagnóstico, vinculada a los distintos sectores implicados en el desarrollo de ambos fenómenos. Un marco integral y eficaz en políticas de combate contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, desalienta las actividades criminales y favorece el desarrollo institucional y económico de los países de la región.

En particular, las zonas de libre comercio requieren de un adecuado marco regulatorio que permita enfrentar las amenazas y vulnerabilidades que fueran expuestas a lo largo de este informe. Las debilidades propias de estas jurisdicciones son explotadas por grupos criminales y terroristas para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, a través de distintas modalidades en operaciones de comercio exterior.

A pesar de los avances alcanzados en esta materia, aún persisten importantes retos relacionados con: la adopción de un sistema eficiente de control aduanero y de vigilancia de operaciones de comercio exterior; la promoción de una mayor cooperación entre los entes reguladores de las ZLC; y el diálogo y la cooperación entre los organismos públicos y privados competentes, que permitan ejercer un mecanismo eficiente y transparente en dichas jurisdicciones.

Los esfuerzos aislados en el combate contra el LA/FT son ineficaces en un mundo globalizado, donde estas operaciones ocurren en forma sigilosa, sin límites ni fronteras. La naturaleza transnacional de dichas actividades, precisan no sólo de la colaboración efectiva de los organismos públicos nacionales que las combaten, sino también de la participación conjunta y coordinada de los entes responsables de desarrollar estas funciones en las zonas de libre comercio de la región.

En el marco de este proyecto se lograron alcanzar los objetivos propuestos inicialmente, principalmente orientados hacia: la promoción de un mayor intercambio de mejores prácticas para minimizar los riesgos en las zonas de libre comercio; el impulso del intercambio de modelos legislativos y regulatorios; el fomento del diálogo y la cooperación entre los organismos intervinientes en las operaciones de comercio exterior -aduanas, policías, unidades de inteligencia financieras y reguladores financieros y no financieros-; la promoción de la cooperación interna, interinstitucional e internacional para facilitar y agilizar el movimiento lícito de bienes, servicios y personas. Por otra parte, se sentaron las bases para una mayor concientización sobre la importancia de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y el impulso hacia una mayor transparencia en las operaciones de comercio exterior en las zonas de libre comercio de la región.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión o la política de los Estados Miembros de la OEA o de las organizaciones participantes.



CIUDAD DEL ESTE, PARAGUAY



IQUIQUE, CHILE



COLÓN, PANAMÁ



OEA | CICTE

**Organización de los Estados Americanos
Comité Interamericano contra el Terrorismo
1889 F St. N.W., Washington, D.C. 20006**