



Financial Action Task Force on Money Laundering
Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de activos
Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

Informe sobre tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo 2003–2004



Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
Grupo de Ação Financeira da América do Sul

Traducción al español realizada por GAFISUD

www.gafisud.org

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	I
INTRODUCCIÓN	3
I: LAS TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS Y SU RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	5
Tipologías.....	6
Implicaciones de la política.....	8
II: ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO Y SUS VINCULACIONES CON LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	10
Tipologías.....	10
Implicaciones de la política.....	16
III: PUNTOS VULNERABLES PARA EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL SECTOR DE SEGUROS	19
Tipologías.....	20
Implicaciones de la política.....	23
IV: PERSONAS EXPUESTAS POLÍTICAMENTE	24
Implicaciones de la política.....	28
V: “GATEKEEPERS” Y LAVADO DE ACTIVOS	30
Implicaciones de la política.....	33
CONCLUSIÓN	34

LISTA DE EJEMPLOS DE CASOS

<i>Caso 1: Fondos para el terrorismo reunidos en el País A transferidos a una organización terrorista en el País B</i>	6
<i>Caso 2: Una organización terrorista emplea transferencias electrónicas para mover fondos destinados a sus actividades transfronterizas</i>	7
<i>Caso 3: Se utilizaban transferencias electrónicas como parte de una campaña para recaudar fondos para el terrorismo</i>	7
<i>Caso 4: Se estructuran los pagos a fin de evitar su detección</i>	7
<i>Caso 5: Recaudación de fondos a través de una NPO</i>	11
<i>Caso 6: Una NPO es utilizada para transferir dinero a individuos sospechados de ser terroristas</i>	12
<i>Caso 7: Se utilizan NPO para hacer transferencias ilegales</i>	12
<i>Caso 8: Miembros de alta jerarquía de una NPO utilizan la organización para reunir fondos para financiar actividades terroristas</i>	13
<i>Caso 9: Se utiliza una póliza de seguro para lavar dinero</i>	20
<i>Caso 10: Lavado de activos proveniente de pagos de compañías de seguro</i>	20
<i>Caso 11: Los lavadores de dinero utilizan la industria del seguro para blanquear sus fondos</i>	21
<i>Caso 12: El crimen organizado lava dinero mediante pólizas de seguro de vida</i>	22
<i>Caso 13: Un asociado de una PEP lava dinero proveniente de actos de corrupción en gran escala</i>	24
<i>Caso 14: Un funcionario importante del gobierno lava dinero malversado de fondos públicos a través de miembros de su familia</i>	26
<i>Caso 15: Un empleado de alta jerarquía de una empresa estatal se ve involucrado en un caso de corrupción de alto nivel</i>	26
<i>Caso 16: Lavado de los fondos provenientes de malversación</i>	28
<i>Caso 17: Un contador y abogados prestan colaboración en un plan de lavado de activos</i>	30
<i>Caso 18: Profesionales legales actúan como facilitadores en operaciones de lavado de activos</i>	31
<i>Caso 19: Un contador proporciona asesoramiento financiero especial al crimen organizado</i>	31
<i>Caso 20: Un abogado utiliza compañías y cuentas fiduciarias extraterritoriales para lavar dinero</i>	32

<i>Caso 21: Un abogado utiliza la cuenta de su cliente para contribuir al lavado de activos.....</i>	<i>32</i>
<i>Caso 22: Se utiliza un fideicomiso para recibir dinero “negro” y adquirir bienes inmuebles.....</i>	<i>33</i>

RESUMEN EJECUTIVO

1. Miembros del GAFI, de organizaciones internacionales y de otras entidades ajenas al GAFI asistieron al ejercicio sobre tipologías 2003 – 2004 para ofrecer una perspectiva global de las tendencias actuales sobre el lavado de activos y la financiación del terrorismo. El ejercicio de este año se centró en los siguientes temas: Transferencias electrónicas y organizaciones sin fines de lucro (NPO - “Non.-Profit Organisation”) y sus vinculaciones con la financiación del terrorismo, los puntos vulnerables del sector de seguros en relación con el lavado de activos, las personas expuestas políticamente (PEP) y los “gatekeepers”(profesionales están en una posición para detectar situaciones de lavado de activos).

2. Las transferencias electrónicas son una forma rápida y eficaz de mover fondos, y nada impide que se las pueda emplear con fines terroristas. Se puede recurrir a complejos esquemas de transferencias electrónicas para crear de forma deliberada un confuso registro de auditoría tendiente a ocultar el origen y el destino de los fondos que finalmente serán utilizado por el terrorismo. En la actualidad, son pocos los indicadores que permiten identificar las transferencias electrónicas potencialmente vinculadas con el terrorismo; principalmente en lo que respecta al origen y el destino de los fondos y los nombres de las personas implicadas en los casos en que se disponga de estos datos. En el ejercicio de este año se ha reconocido la necesidad de identificar más información para detectar operaciones potencialmente sospechosas.

3. El análisis del uso ilegítimo por el terrorismo de las organizaciones sin fines de lucro, NPO, ha revelado que el desvío de volúmenes poco significativos de fondos puede representar un problema potencialmente grave de financiación de actividades terroristas. Se identificaron varias categorías de organizaciones sin fines de lucro y en cada categoría se reconoce un conjunto de perfiles de riesgo asociado. Si bien la mayoría de los gobiernos cuentan con algún tipo de normas que rigen y controlan el sector de las NPO, es necesario tomar otras medidas para impedir que estas organizaciones sirvan a intereses espurios. Según la opinión de los expertos, es necesario elaborar y perfeccionar mecanismos y medios para compartir información a fin de contrarrestar el riesgo de la financiación del terrorismo.

4. Se confirmaron como puntos vulnerables propicios para el lavado de activos algunos sectores que integran la industria del seguro. La falta de homogeneidad en las normas de la industria brinda una oportunidad que puede ser aprovechada por los lavadores de dinero. En general, sin embargo, se considera que el sector de seguros es más vulnerable en la etapa de integración del ciclo de lavado de activos. Se advirtió que la detección de operaciones de lavado de activos en el sector no es significativa en comparación con el volumen de la industria en su totalidad. Esta observación exige una investigación más exhaustiva para lograr una mejor comprensión de los riesgos específicos de lavado de activos en los distintos sectores de ese sector.

5. Las personas políticamente expuestas o PEP son aquellas personas que ejercen o han ejercido cargos públicos de importancia en un país determinado. En la prensa se publican con frecuencia noticias sobre la presunta participación de personas expuestas políticamente en delitos financieros, en especial, delitos relacionados con la corrupción. Cuando estas personas participan en actividades delictivas, suelen ocultar los activos ilícitos a través de redes de compañías pantalla y bancos extraterritoriales situados fuera del país de origen de la PEP. Suelen utilizar intermediarios o parientes para mover o conservar los activos en su nombre. Las técnicas utilizadas para ocultar sus activos son similares a las empleadas por quienes lavan dinero. Por lo tanto, las instituciones financieras podrían estar en condiciones de detectar posibles actividades ilegales de las PEP aplicando métodos de debida diligencia perfeccionados similares

a los empleados para detectar actividades de lavado de activos.

6. Los lavadores de dinero están apelando cada vez más al asesoramiento o a los servicios de profesionales especializados para facilitar sus operaciones financieras. Esta tendencia a recurrir a distintos expertos en las áreas financiera y jurídica, o “gatekeepers”, involucrándolos en tramas o esquemas de lavado de activos, ya ha sido documentada por el GAFI y, al parecer, no se ha interrumpido. El trabajo emprendido durante el ejercicio de este año confirmó y amplió la comprensión por parte del GAFI de ciertas características de este sector y cuáles son sus puntos vulnerables en relación con las maniobras de lavado de activos. Una conclusión clave de los expertos fue que muchos de los riesgos y puntos vulnerables identificados respecto de los “gatekeepers” se podrían reducir con la aplicación sistemática y concienzuda de las medidas antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT).

INTRODUCCIÓN

7. El lavado de activos y la financiación del terrorismo son dos tipos de delitos financieros cuyos efectos devastadores van más allá de una operación financiera aparentemente inofensiva. Desde los beneficios de un traficante de drogas de poca monta hasta los activos saqueados de las arcas del estado por funcionarios de gobierno deshonestos, las ganancias obtenidas a consecuencia de actividades delictivas tienen el poder de corromper y, en definitiva, desestabilizar la economía de una comunidad e incluso la de toda una nación. Las redes terroristas pueden llevar a cabo su insidiosa actividad, ya sea en una escala global y en lugares que alguna vez pudieron ser considerados inmunes a ese fenómeno, a través de estructuras de apoyo financiero no detectadas. En ambos casos, los delincuentes o los terroristas pueden aprovechar ciertas brechas o puntos débiles del sistema financiero legítimo para lavar las ganancias de la actividad delictiva y para financiar actividades terroristas.

8. Todos los años el Grupo de Acción Financiera (GAFI) conduce un ejercicio destinado a examinar los métodos y tendencias (las tipologías) del lavado de activos y, desde el año 2001, de la financiación del terrorismo. Este trabajo tiene por objetivo principal reunir material que permita a los encargados de elaborar las políticas del GAFI desarrollar y perfeccionar las normas para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo (ALA/CFT). Las conclusiones del ejercicio anual permiten además sentar las bases para informar a una audiencia más amplia: las autoridades fiscalizadoras y reglamentarias, autoridades judiciales y las encargadas de la aplicación de la ley, unidades de inteligencia financiera (UIF) y el público en general, sobre las características y tendencias del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

9. El ejercicio anual del GAFI sobre tipologías culmina con una reunión de expertos. La reunión de este año se realizó el 17 y 18 de noviembre de 2003 en Oaxaca, México, y fue presidida por la Sra. María de la Concepción Patiño Cestafe, jefa de la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones (DGAIO), la UIF mexicana. En la reunión participaron 35 países y jurisdicciones con representantes de miembros del GAFI: Alemania, Argentina; Australia; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; Consejo de Cooperación del Golfo; Dinamarca; España; los Estados Unidos, Francia; Hong Kong, China; Italia; Japón; Luxemburgo; México; Nueva Zelanda; Noruega; los Países Bajos; Portugal; el Reino Unido, Singapur; Sudáfrica, Suecia y Suiza. También estuvieron presentes en la reunión los representantes de

organizaciones regionales afines al GAFI: El Grupo de Asia y el Pacífico sobre lavado de activos (APG, con representantes de Corea, India y el Secretariado de APG), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC / CFATF, con representantes de las Bahamas, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) y el Comité Selecto de Expertos sobre la Evaluación de las Medidas contra el Lavado de activos del Consejo de Europa (MONEYVAL con representantes de Mónaco, Rumania y Ucrania). También enviaron representantes las siguientes organizaciones observadoras: El Grupo Egmont, Europol, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), Interpol, Grupo Extraterritorial de Supervisores de Bancos (OGBS), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Mundial.

10. Cada el ejercicio anual sobre tipologías del GAFI se dedica al tratamiento de una serie de temas acordados por el Plenario del GAFI. En el Plenario se procura seleccionar temas acordes con el trabajo que realiza el organismo o con el seguimiento de métodos y tendencias definidos en ejercicios sobre tipologías anteriores. Para este año se eligieron cinco temas. El estudio de los vínculos de la financiación del terrorismo con las transferencias electrónicas y de esos mismos vínculos con las organizaciones sin fines de lucro fueron dos de los temas del ejercicio XV del GAFI. Se basan en dos trabajos de tipologías anteriores y aportan material que permitirá pulir aún más los lineamientos dictados por el GAFI con respecto a las Ocho Recomendaciones Especiales sobre financiación del terrorismo. El tercer tema, los puntos vulnerables al lavado de activos del sector de seguros, fue elegido para ahondar en los resultados de otros trabajos sobre tipologías del GAFI. Por último, el GAFI trató los riesgos del lavado de activos relacionados con las personas expuestas políticamente (PEP) y con los asesores financieros especializados o “gatekeepers” como los dos últimos temas. A partir de la publicación de Las Nuevas Cuarenta Recomendaciones del GAFI en junio de 2003, rigen medidas respecto de las PEP y los “gatekeepers”; por consiguiente, el trabajo sobre tipologías de este año tuvo por finalidad aportar más información sobre la naturaleza y el alcance de la amenaza que plantean estas dos áreas.

11. A diferencia de años anteriores, en el ejercicio sobre tipologías XV del GAFI se empleó una fórmula algo diferente para la reunión de expertos. Para tres de los temas: transferencias electrónicas, organizaciones sin fines de lucro y puntos vulnerables del sector de seguros, se habían formado pequeños grupos que realizaron algunos trabajos previos a la reunión de expertos para centrar un poco más la discusión en estos temas. Luego, durante la reunión de expertos, se organizaron pequeñas sesiones de debate sobre cada uno de estos temas, en las que participaron 30 expertos en la elaboración de políticas y de operaciones, con el propósito de descubrir tendencias y examinar las implicancias de las políticas a seguir a partir de la discusión de las tipologías identificadas. Las conclusiones de estos tres talleres se presentaron a la reunión plenaria de expertos y se las sometió nuevamente a debate junto con presentaciones sobre las PEP y los “gatekeepers”.

12. En este informe sobre el ejercicio de tipologías XV del GAFI se describen las conclusiones clave sobre cada tema de acuerdo con desarrollo de los tres talleres, la reunión plenaria de expertos y el material escrito aportado por las delegaciones participantes con anterioridad a la reunión. Conforme a la práctica habitual del GAFI, el informe incluye ejemplos de casos tomados del material escrito aportado y las presentaciones que se expusieron durante la reunión. Dentro de lo posible, los textos de estos ejemplos se reproducen en este documento tal como fueron presentados con motivo del ejercicio. Sin embargo, se modificaron los nombres de países, las denominaciones de moneda y ciertos otros detalles para proteger aspectos clave de los casos citados.

I: LAS TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS Y SU RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

13. Los terroristas utilizan transferencias electrónicas para mover fondos destinados a financiar sus actividades. La estructura de apoyo financiero que se conoció después de los ataques del 11 de septiembre en EE.UU. demostró el papel que desempeñaron las transferencias electrónicas en el suministro a los piratas aéreos de los fondos necesarios para planificar y, finalmente, perpetrar los ataques.¹ Éste es el uso de las transferencias electrónicas que el GAFI tuvo en cuenta al publicar la Recomendación especial VII en octubre de 2001. A fin de consolidar la información sobre las características y el papel que desempeñan las transferencias electrónicas en financiar el terrorismo, el GAFI eligió éste como tema central de los talleres realizados en la reunión de expertos en tipologías de este año.

14. Cuando el GAFI emplea el término *transferencia electrónica* o *transferencia de fondos*, se refiere a toda operación financiera realizada por una persona a través de una institución financiera por medios electrónicos con el fin de que se ponga una determinada suma de dinero a disposición de una persona en otra institución financiera. En algunos casos, el ordenante y el beneficiario pueden ser la misma persona.² Las transferencias electrónicas incluyen operaciones dentro de las fronteras nacionales de un país u operaciones entre países. Dado que las transferencias electrónicas no implican movimiento físico del dinero, constituyen un método rápido y seguro de transferir valores desde un lugar a otro.

15. Los sistemas de pagos tanto interbancarios como en el nivel minorista en la actualidad ofrecen una mejor cobertura y mayor eficacia en el caso de transferencias tanto dentro de un mismo país como transfronterizas. Con el crecimiento constante de redes mundiales como SWIFT, por ejemplo, los sistemas de pagos interbancarios con cada vez más confiables y eficaces, y permiten procesar diariamente una gran volumen de operaciones. Dentro del sector de la banca minorista, los servicios tales como la banca telefónica o por Internet permiten a los clientes realizar operaciones sin contacto directo y desde cualquier lugar que tenga acceso telefónico o a Internet.

16. Los avances en la tecnología de los sistemas de pagos han tenido un doble impacto en relación con el abuso potencial de esos sistemas por parte de quienes financian actividades terroristas y lavan dinero. Por un lado, el sistema de pago electrónico ofrece mayor seguridad en las operaciones porque está dotado de mejores medios para rastrear operaciones individuales mediante registros electrónicos que pueden generarse, mantenerse o transmitirse automáticamente con la operación. Por otra parte, estos adelantos también crean características que pueden resultar atractivas a un posible terrorista o lavador de dinero. Por ejemplo, la creciente rapidez y mayor volumen de las transferencias electrónicas, junto con la ausencia de un tratamiento homogéneo del registro de información clave sobre esas operaciones, del mantenimiento de registros y de la transferencia de la información necesaria junto con las operaciones, presentan un obstáculo a las autoridades de investigación que impide asegurar la posibilidad de rastrear las operaciones individuales.

17. Las transferencias que se realizan a través de instituciones financieras no bancarias, como por ejemplo, agencias de cambio, servicios de remesa de dinero u otros tipos de negocios similares, complican el panorama aun más. En algunos países, estos negocios realizan transferencias electrónicas sea directamente con otras agencias del mismo negocio dentro del país o en el exterior o bien, por intermedio de instituciones financieras convencionales, bancos por ejemplo. Una vez más, las diferencias que existen entre los distintos requisitos de registro o de transmisión de información sobre la persona que origina las transferencias que se realizan a través de estos negocios ofrecen una ventaja a los terroristas y otros delincuentes deseosos de mover fondos subrepticamente.

¹ Véase la declaración de la Oficina Federal de Investigaciones presentada al Congreso de los EE.UU., citada en el informe del GAFI del año pasado en la siguiente dirección:

<http://www.fbi.gov/congress/congress02/lormel021202.htm>.

En esta declaración se describen los perfiles financieros de los secuestradores de los aviones del 11 de septiembre y se menciona el uso de transferencias electrónicas para el movimiento de los fondos.

² Véase la nota interpretativa de la RE. VII: Transferencias electrónicas.

Tipologías

18. Los expertos del GAFI reconocieron que las transferencias electrónicas constituyen una forma rápida y eficaz de mover fondos con fines terroristas. Por ejemplo, se puede crear una red simple para transmitir fondos terroristas aprovechando las diferencias que presentan los regímenes de control de los distintos países. Si no se guarda ningún registro del ordenante de la operación en el punto de partida o bien si la información no es retransmitida por algún intermediario durante el trayecto, los investigadores no tendrán acceso a la información necesaria para determinar si existen vínculos con el terrorismo.

19. Se han observado esquemas más complejos que incluyen varias transferencias electrónicas que crean una trama o trayecto de operaciones deliberadamente complejo y confuso para evitar su detección.

20. Se han advertido algunas características comunes relacionadas con las tipologías de posible financiación del terrorismo por medio de transferencias electrónicas. Una característica importante es el uso de identidades falsas, “testaferros” o compañías fantasmas en las operaciones para mostrar nombres respetables y sin antecedentes y evitar así la detección. Otra característica es la de canalizar los fondos a través de varias instituciones financieras de modo que las transferencias provengan de orígenes diferentes y sin relación aparente. Aparentemente, también se ha advertido el uso por parte de terroristas de transferencias electrónicas a través de instituciones financieras no bancarias o servicios de remesa alternativos (sistemas informales de transferencias de valores o dinero) con el convencimiento de que al evitar la participación de instituciones financieras de primera línea, los fondos destinados a los terroristas, como por ejemplo, las ganancias obtenidas por actividades delictivas no terroristas eluden los sistemas de control financiero o los controles de las autoridades de investigación.

Caso 1: Fondos para el terrorismo reunidos en el País A transferidos a una organización terrorista en el País B

Una organización terrorista hacía uso de sus contactos en el exterior para “gravar con un impuesto” las ganancias y ahorros de la comunidad de expatriados. Este “impuesto” se destinaba a un “fondo de rescate” que luego era girado telegráficamente a la oficina del representante que también funciona como ala política del grupo con base en el país limítrofe.

El país limítrofe tenía una población considerable de su etnia residiendo en el país de destino, lo que favorecía la compra y el contrabando de armas y materiales a la provincia autónoma donde la organización terrorista perpetraba sus ataques.

Caso 2: Una organización terrorista emplea transferencias electrónicas para mover fondos destinados a sus actividades transfronterizas

Se observó que una organización terrorista del País X utilizaba transferencias electrónicas para mover dinero en el País Y que finalmente se empleaban para alquilar casas “seguras”, comprar y vender vehículos y adquirir componentes electrónicos destinados a la construcción de dispositivos explosivos. La organización se valía de cuentas “puente” o “conducto” en el País X como medio para mover fondos entre ambos países. Las cuentas en ambos extremos fueron abiertas a nombre de personas sin ninguna vinculación aparente con la estructura de la organización terrorista pero vinculados entre sí por parentesco o por lazos similares. De modo que la aparente relación familiar podría justificar las transferencias, si fuera necesario.

Los fondos, en su mayoría depósitos en efectivo de la organización terrorista, eran depositados en las cuentas bancarias desde las que se hacían las transferencias. Recibido el dinero en el destino, el depositario lo mantenía en la cuenta o lo invertía en fondos mutuos de inversión donde permanecían ocultos y a disposición de la organización terrorista para cualquier necesidad futura. Como alternativa, el dinero se transfería a otras cuentas bancarias administradas por el gerente financiero corresponsal de la organización y era distribuido para pagar la compra de equipos y materiales o para cubrir gastos especiales realizados por la organización en sus actividades clandestinas.

Caso 3: Se utilizaban transferencias electrónicas como parte de una campaña para recaudar fondos para el terrorismo

Una investigación llevada a cabo en el País A sobre la Compañía Z, una compañía sospechada de participar en el contrabando y distribución de pseudo efedrina (una fuente de ingresos sospechada de estar vinculada con el terrorismo), reveló que los empleados de la Compañía Z enviaban una cantidad considerable de cheques negociables al País B. Otras pruebas demostraron que el negocio de destino funcionaba como agencia de remesa de dinero sin licencia. En base a la información anterior, se obtuvieron órdenes de allanamiento de las instalaciones de la Compañía Z y dos viviendas. El análisis de los documentos y registros bancarios incautados en el allanamiento indicó que los sospechosos giraban telegráficamente dinero a una persona sospechada de estar vinculada con un grupo terrorista.

Más tarde en ese mismo año, los investigadores hicieron una serie de allanamientos coordinados. Se arrestó a tres sujetos que fueron acusados por falta de habilitación para operar un negocio financiero. Se incautaron además 60.000 dólares estadounidenses en efectivo y en cheques. Asimismo, se identificó una cuenta con un saldo de aproximadamente 130.000 dólares estadounidenses que se utilizaba para facilitar las transferencias electrónicas fuera del País A. Los sujetos serán sometidos a juicio.

21. En la reunión de este año, los expertos presentes concordaron en que, aparte del volumen generalmente reducido de esas transacciones, el valor de la transferencia individual en general no constituye una característica distintiva en los casos en que se la hace para financiar el terrorismo. De hecho, el bajo valor de las transferencias en comparación con el gran volumen global de tales operaciones es otro factor que complica aún más la detección del uso del sistema financiero con fines terroristas. Incluso fue imposible definir un monto promedio para las transferencias electrónicas relacionadas con el terrorismo, aunque una delegación informó haber observado transferencia cuyos montos oscilaban entre 25 y 500 dólares estadounidenses. Algunos expertos advirtieron, sin embargo, que las transferencias electrónicas parecían haberse estructurado atendiendo a que sus montos sean inferiores a los establecidos para su registro obligatorio.

Caso 4: Se estructuran los pagos a fin de evitar su detección

Durante cuatro años, el Sr. A y su tío dirigieron un servicio de remesa de dinero con el nombre de Compañía S y operaban el negocio como agentes de una empresa mayor del mismo rubro sospechada de financiar actividades terroristas. Tiempo después se inició una investigación relacionada con la Compañía S a raíz de una denuncia de operaciones sospechosas.

La investigación demostró que durante esos cuatro años, el negocio del Sr. A recibió más de 4 millones de dólares estadounidenses en efectivo de manos de personas que deseaban transferir dinero a diversos países. Cuando el negocio del Sr. A recibía efectivo de sus clientes, éste era depositado en varias cuentas en distintas sucursales de bancos del País X. Para eludir la obligación de rendición de informes vigente en el País, el Sr. A y otros siempre depositaban el efectivo en los bancos en sumas inferiores a los 10.000 dólares estadounidenses y, en algunos casos, realizaron varios depósitos inferiores a esa suma en un mismo día.

EL Sr. A fue acusado y condenado por cargos de conspiración destinada a “estructurar” las operaciones en divisas con el fin de evadir los requisitos de rendición de informes financieros.

22. A pesar de estas observaciones sobre las transferencias electrónicas realizadas para financiar actividades terroristas, los expertos reafirmaron que en la actualidad los investigadores y las instituciones financieras disponen de una cantidad limitada de tipos de indicadores útiles que permitan detectar el posible uso de las transferencias electrónicas con fines terroristas. En los casos en que se dispone de información sobre una operación telegráfica transfronteriza, los únicos factores que podrían permitir vincular la operación con el terrorismo son el nombre del ordenante o del beneficiario y las localidades de origen y de destino. El monto de la operación no sigue precisamente un patrón determinado, aunque los expertos creen que, en general, se trata de montos pequeños ya sea porque los casos individuales de financiación del terrorismo no implican grandes sumas de dinero o porque se intenta deliberadamente enviar montos pequeños para evitar su detección.

Implicaciones de la política

23. Las Recomendaciones Especiales VII del GAFI y las correspondientes Notas Interpretativas establecen lineamientos para prevenir y detectar el uso indebido de los sistemas de transferencias electrónicas por los terroristas. La recomendación insta a registrar, mantener y, en el caso de transferencias transfronterizas, transferir ciertos datos clave relativos al ordenante de la transferencia. Cuando estos datos estén disponibles en el extremo receptor de la transferencia, permitirán la evaluación de las potenciales conexiones terroristas / criminales (por ejemplo, a los fines de la denuncia de operaciones sospechosas) por parte de las instituciones financieras y, en última instancia, por parte de las UIF, las autoridades judiciales o las encargadas de la aplicación de la ley u otras autoridades competentes (en las etapas iniciales de los respectivos procesos de análisis e investigación).

24. La inclusión y conservación de información significativa del ordenante de una transferencia electrónica puede contribuir a la lucha contra la financiación del terrorismo y el lavado de activos en diversas formas. Las operaciones que contienen toda la información permiten que las instituciones financieras beneficiarias identifiquen operaciones potencialmente sospechosas. Para ello serán necesarias mayores diligencias y posiblemente la presentación de denuncias a una UIF. Cuando una UIF reciba denuncias sobre transferencias electrónicas inusuales o sospechosas, aquéllos que contengan la información más completa se podrán investigar y analizar a fondo. Por último, el hecho de garantizar que la disponibilidad de la información sobre el ordenante, contribuye a que las autoridades encargadas de la aplicación de la ley o judiciales puedan detectar, investigar y enjuiciar a terroristas y otros delincuentes.

25. Si bien este taller no tiene por finalidad tratar la eficacia general u oportunidad de las medidas sugeridas en las Recomendaciones Especiales VII, los participantes en el ejercicio en general se manifestaron a favor de las medidas. El hecho de contar con información “completa y significativa” sobre el ordenante de una transferencia electrónica mediante un mensaje que pueda ser consultado por instituciones financieras y autoridades competentes fue considerado tan crítico como la posibilidad de detectar o prevenir el uso de las transferencias electrónicas con fines terroristas o delictivos.

26. La Nota Interpretativa de las Recomendaciones Especiales VII de febrero de 2003 permite provisoriamente la existencia de umbrales mínimos de 3.000 dólares estadounidenses respecto de las medidas sugeridas por la Recomendación. De modo que, si bien los países exigen recabar y conservar los datos del ordenante de una transferencia electrónica cuyo monto sea inferior al mencionado, la transmisión de esos datos no es obligatoria. Los expertos trataron la cuestión de establecer en la Recomendación Especial VII un umbral relacionado con las medidas sobre transferencias electrónicas.

La mayoría de los expertos indicó que las operaciones de transferencias electrónicas potencialmente relacionadas con el terrorismo son, en general, por montos pequeños. Los expertos coincidieron en que la existencia de un umbral para los requisitos de las Recomendaciones Especiales VII, desde el punto de vista operativo, podría obstaculizar la detección de las que podrían ser operaciones legítimas. También se puntualizó que la falta de un umbral también podría servir para desalentar el uso de transferencias electrónicas por parte de terroristas o delincuentes al aumentar el riesgo de detección.

27. Los expertos reconocieron, sin embargo, que al no contar con otros indicadores específicos, la ausencia de un umbral podría desembocar en que las UIF reciban una cantidad excesiva de denuncias sobre operaciones. Las denuncias de operaciones individuales podrían ser de menor valor como medio para detectar la financiación del terrorismo, aunque todavía serían importantes para contribuir a formar una idea de las estructuras financieras que respaldan al terrorismo cuando se las detecta por otras vías (como por ejemplo, informes de inteligencia o investigaciones a cargo de otras agencias). Como ya se indicara, en la actualidad los elementos más importantes para detectar transferencias electrónicas relacionadas con el terrorismo son los nombres de las partes intervinientes y el origen y el destino geográfico de la operación. Por consiguiente, los expertos concuerdan en que es necesario abocarse a la tarea de desarrollar indicadores más claros respecto del uso de transferencias electrónicas con fines terroristas. Estos indicadores podrían ayudar a las instituciones financieras a identificar las operaciones que se deben investigar e incluso denunciar a las autoridades competentes como actividades sospechosas o inusuales.

28. Una posible solución para descubrir otros indicadores sería promover el desarrollo de sistemas de tecnología informática capaces de buscar indicadores objetivos en las transferencias electrónicas. Una delegación propuso utilizar un sistema que identifique estos indicadores sobre la base de palabras clave presentes en los mensajes de las transferencias electrónicas. Se debería establecer un puntaje asignando diferentes valores a las palabras clave, de modo que el sistema pudiera seleccionar un conjunto menor de operaciones que exijan un análisis más exhaustivo.

II: ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO Y SUS VINCULACIONES CON LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

29. El GAFI estudió el papel que desempeñan las organizaciones sin fines de lucro (NPO) como parte de su ejercicio sobre tipologías (2002-2003). En ese momento, se pudo determinar de forma preliminar la naturaleza del riesgo que supone el sector. Con el fin de ampliar este trabajo, se seleccionó nuevamente a las NPO y su potencial que tienen para que se las use ilegítimamente con fines de financiación del terrorismo, como tema sobre el cual versó el segundo taller del ejercicio de este año. Como se indicó en la introducción, los tres talleres contaron con trabajos preparatorios previos a la reunión de expertos. La preparación del taller de NPO fue la más extensa de las tres, compuesta por varias reuniones reducidas de expertos y múltiples intercambios de análisis y documentos que reflejaban la posición. Por tal motivo, el taller de NPO alcanzó un mayor grado de detalle en sus descubrimientos, lo que se refleja en este informe.

30. Si bien algunos países cuentan con una experiencia relativamente amplia en relación con el financiamiento del terrorismo a través de las NPO, en otros la experiencia es mucho más limitada. Sólo una parte del material suministrado como parte del ejercicio de este año describe casos de financiamiento del terrorismo comprobados. Gran parte de estos materiales estaba relacionada con casos sospechosos o posibles de financiación del terrorismo – varios de ellos versaban sobre investigaciones en curso– mientras que sólo unos pocos se referían a otras formas de uso ilegítimo de las NPO.

31. La mayoría de los países comparte la preocupación por la dificultad de detectar el financiamiento del terrorismo mediante el uso ilegítimo de las NPO. Es de conocimiento general que estas organizaciones

desempeñan un papel de asistencia financiera y social importantísimo en todas las sociedades y, obviamente, no se cuestiona este accionar. No obstante, dado el abultado volumen de fondos y otros activos que controla el sector de las NPO se debe entender que el desvío de incluso un porcentaje muy bajo de estos fondos para patrocinar acciones terroristas podría representar un problema muy serio. Por lo tanto, el escaso conocimiento que se tiene de la amplitud con que el terrorismo puede estar utilizando este sector se debe ser considerado como un tema de gran preocupación para toda la comunidad internacional.

32. Las NPO presentan varias características que las hace especialmente vulnerables a que se las use indebidamente para financiar actividades terroristas. Cuentan con la confianza del público, tienen acceso a fuentes de dinero considerables y por lo general realizan sus operaciones en efectivo. Además, algunas de estas organizaciones cuentan con presencia en todo el mundo, lo que les confiere el marco necesario para hacer transacciones y operaciones financieras nacionales e internacionales, por lo general, dentro o cerca de las zonas más expuestas a la actividad terrorista. Por último, según el país y la forma legal de la NPO, no están sujetas a ninguna norma o requisito legal, éstos son muy escasos (por ejemplo, registro, mantenimiento de registros y comprobantes, requisitos de informe y de control), o no encuentran ningún tipo de obstáculo para su creación (por ejemplo, no se necesita ninguna acreditación o capital inicial, no es necesario verificar los antecedentes de sus empleados, etc.).

Tipologías

33. Los ejemplos de casos presentados durante el ejercicio de tipologías de este año demostraron que se puede hacer un uso ilegítimo de las NPO de diversas formas y con distintos propósitos dentro del marco del financiamiento de la actividad terrorista. En primer término, las NPO pueden ser utilizadas por terroristas y organizaciones terroristas para reunir fondos, como es el caso de las NPO más importantes cuyos fondos fueron congelados de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1373 (Año 2001). Con frecuencia, pero no siempre, estas organizaciones han solicitado y se les ha acordado la condición formal de entidad benéfica o exenta de impuestos. Más aún, se ha informado que algunas de estas organizaciones han utilizado técnicas de recaudación de fondos intensivas, en algunos casos pidiendo donaciones al público a gran escala y, en otros, orientándose hacia ciertos grupos específicos, en particular dentro de etnias o comunidades religiosas específicas.

34. Los expertos han advertido la importancia de las colectas informales de dinero en efectivo en algunos grupos étnicos o comunidades religiosas y las dificultades que se encuentran al intentar hacer un seguimiento de esos fondos. Si bien lo más probable es que la gran mayoría de estos fondos provenientes de estas colectas se utilicen con fines de beneficencia enteramente legítimos, el evidente potencial que existe para el abuso de estas organizaciones plantea ciertos problemas. La existencia de colectas de dinero en efectivo o simplemente la simulación de éstas puede facilitar la integración al “sistema financiero legal” de fondos provenientes de actividades delictivas desarrolladas por grupos terroristas. Estos fondos se presentan luego como efectivo reunido en colectas para una NPO con fines de beneficencia legítimos y, por lo tanto, este proceso constituye una forma de lavado de activos con fines terroristas.

Caso 5: Recaudación de fondos a través de una NPO

Una entidad benéfica registrada, dedicada al bienestar y protección de los niños, utilizaba videos que retrataban a los adeptos religiosos “que luchan por la libertad” en varios países, junto con imágenes de las atrocidades perpetradas contra los miembros de esa religión. Los videos invitaban a enviar donaciones a una casilla postal para colaborar con la “lucha”. Aparentemente, estas cintas se distribuyeron ampliamente en los establecimientos

religiosos de este culto. Ese mismo número de casilla postal estaba asociado con otra convocatoria realizada a través de revistas que publicaban artículos de extremistas conocidos.

35. Las NPO también pueden ser utilizadas por terroristas para *mover fondos*. En este caso, los terroristas se valen del hecho de que las operaciones financieras en las que se trasladan fondos físicamente de un punto geográfico a otro, por lo general cruzando fronteras, se consideran actividades normales de cierto tipo de fundaciones y entidades benéficas. En algunas ocasiones, la forma legal y los fines visibles de la NPO parecen haber sido elegidos cuidadosamente para evitar la aplicación de controles y normativas (por ejemplo, asociaciones establecidas en algunos países por comunidades étnicas indígenas). Varias delegaciones citaron casos aparentemente relacionados referidos a redes de fundaciones asociadas en distintos países, establecidas en una comunidad étnica en particular, que luego parecen funcionar como el marco necesario para hacer remesas alternativas e ilegales de dinero. Si bien no está claro si alguno de estos esquemas está directamente relacionado con la financiación de grupos terroristas, la estructura de estas redes es interesante debido a sus características poco habituales y el potencial que tienen para un uso ilegítimo. Los ejemplos demuestran, además, que existen muy pocos elementos que permitan distinguir las transferencias entre organizaciones sin fines de lucro y las de los servicios ilegales de remesa de dinero. Estos “servicios de remesa de dinero alternativos” utilizan las cuentas bancarias de las NPO para recolectar los depósitos en efectivo y establecer cuentas con sus contactos extranjeros. En algunos casos, estas operaciones fueron consideradas sospechosas por las autoridades competentes debido a la incongruencia entre los montos que se manejaban y las modestas condiciones de vida de los miembros de la comunidad que brindaban apoyo financiero a las NPO en cuestión.

Caso 6: Una NPO es utilizada para transferir dinero a individuos sospechados de ser terroristas

Una UIF en el País A obtuvo información actualizada de la lista consolidada de personas y entidades designadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Una de las organizaciones que figuraba en la lista realizaba sus operaciones utilizando distintas variantes del mismo nombre en varios países. Se la describía como una NPO exenta de impuestos ya que su finalidad declarada consistía en proyectos de ayuda humanitaria en todo el mundo. Entre las múltiples sedes que figuraban en la lista de las Naciones Unidas como sucursales de esta organización, varias direcciones estaban situadas en el País A.

La UIF recibió una denuncia sobre una operación sospechosa de una NPO cuya sede se encontraba en una de las direcciones indicadas en la lista de las Naciones Unidas. La denuncia detallaba cuentas bancarias y nombraba a tres individuos en la dirección del País A que poseían una inversión dominante en esa dirección del País A. La dirección de uno de los individuos (el Sr. A) coincidía con una de las indicadas en la lista de las Naciones Unidas y los otros tenían direcciones en dos países diferentes. La investigación realizada por la UIF reveló que el Sr. A estaba vinculado con estas organizaciones y también con otras cuatro NPO internacionales. Las denuncias recibidas por la UIF detallaban varias transferencias electrónicas enviadas desde ubicaciones conflictivas o preocupantes a las distintas sedes de la mencionada entidad benéfica y al Sr. A.

Caso 7: Se utilizan NPO para hacer transferencias ilegales

Una investigación penal en curso sobre redes de fundaciones (al menos 215 organizaciones sin fines de lucro) establecidas por los miembros de cierta comunidad de inmigrantes reveló que la red realizaba regularmente transferencias de grandes sumas de dinero a unas pocas cuentas en otro país. El desencadenante que motivó las

denuncias sobre operaciones sospechosas de los bancos fue los montos inusualmente elevados de las transferencias en comparación con los fines y actividades declarados por las fundaciones. Luego de un análisis inicial, se pudo vislumbrar que uno de los beneficiarios de las operaciones efectuadas por estas organizaciones era una compañía que figuraba en la lista de personas designadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La UIF remitió el caso a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales para que continuaran con la investigación.

Si bien el fin declarado de estas fundaciones eran actividades de beneficencia y caridad, el volumen y la frecuencia de las transferencias (ambas realizadas a través de cuentas bancarias normales y servicios de remesa de dinero) eran difíciles de explicar. En un período de 3 años, 35 NPO enviaron más de 160 millones de dólares estadounidenses al extranjero. La red estaba constituida por varias fundaciones diseminadas a lo largo del país, con mayor concentración en ciudades con marcada presencia de inmigrantes de esa comunidad. La investigación penal en curso llegó a la conclusión de que las NPO eran más que probablemente la fachada de un servicio de remesa de dinero. Si bien todavía resulta prematuro arriesgar conclusiones acerca del origen y el destino de los fondos de esta red, por lo menos es posible que estos fondos se hayan recolectado dentro de esta comunidad de inmigrantes con el fin deliberado de financiar actos terroristas.

36. Finalmente, las NPO también pueden utilizarse para *dar apoyo logístico directo a terroristas o servir como fachada para sus operaciones*. Este tipo de uso indebido con fines terroristas se pone de manifiesto particularmente entre las NPO que cuentan con varias sucursales que funcionan en distintas jurisdicciones.

Caso 8: Miembros de alta jerarquía de una NPO utilizan la organización para reunir fondos para financiar actividades terroristas

En el País X se registró un NPO como entidad de beneficencia exenta de impuestos cuyo objeto declarado era realizar proyectos de ayuda humanitaria en todo el mundo. Aún cuando la NPO estaba radicada en el País X, contaba con sedes que operaban utilizando nombres muy similares en varios lugares.

Se confiscaron los registros financieros y comerciales de la casa central y los hogares de funcionarios ejecutivos y miembros del directorio de la NPO. En la misma fecha, el País X emitió una orden para bloquear los activos de la NPO y sus registros para ponerlos a disposición de futuras investigaciones. Once meses después, el País X presentó a la NPO a las Naciones Unidas para que se la designara por resolución pertinente del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas por su apoyo a una organización terrorista.

El País X condenó al director de la NPO por fraude y delitos relacionados con el crimen organizado por el desvío de más de 315.000 dólares estadounidenses en donaciones para caridad hacia organizaciones terroristas. Previo a estas acciones, existe evidencia de que la NPO ha brindado apoyo financiero a organizaciones terroristas de forma directa e indirecta.

Categorías de uso ilegítimo

37. Una conclusión importante del trabajo de este año sobre las NPO consiste en que varias categorías de estas organizaciones presentan distintos grupos de perfiles de riesgo y, por lo tanto, varían los tipos de características inusuales que se pueden detectar y utilizar para identificar la financiación de grupos terroristas. Por ejemplo, es importante distinguir entre las NPO que están registradas oficialmente como entidades benéficas y luego utilizan su condición para acceder a una base más amplia de fondos y aquéllas que realizan funciones menos visibles, en algunos casos, sin estar registradas ni solicitar exención impositiva. Frecuentemente, las NPO no registradas obtienen sus fondos de ciertas comunidades étnicas a modo de donación o bien, a cambio de ciertos servicios. Estas NPO son

conocidas usualmente como asociaciones culturales o asociaciones o fundaciones que prestan servicios a la comunidad en lugar de entidades benéficas.

38. También se puede establecer una distinción entre las NPO que operan internacionalmente y las que funcionan sólo localmente. Existe una percepción incorrecta de que sólo se puede hacer uso indebido de las NPO internacionales, recaudando fondos en países donantes y luego enviándolos al extranjero a agrupaciones terroristas de otros países. Si bien las NPO con actividad internacional pueden ser más vulnerables al uso ilegítimo, la financiación del terrorismo puede efectuarse mediante NPO que operan únicamente dentro de las fronteras de una nación. Los países que presentan problemas de terrorismo interno, tienen experiencia con NPO que operan dentro de sus fronteras y han sido utilizadas ilegítimamente inapropiada para financiar grupos terroristas locales. Otra percepción errónea es que el uso indebido de las NPO con fines terroristas está relacionado exclusivamente con el extremismo religioso.

39. Se puede trazar otra distinción relacionada con los distintos grados de complicidad entre una NPO y sus donantes. Mientras que la mayoría de los casos relevantes considerados por los expertos este año involucran la administración corrupta o cómplice de la NPO como un factor coadyuvante, si no principal, del establecimiento de vínculos para financiar actividades terroristas, se han dado a conocer ejemplos de NPO en gran parte inocentes que resultaron explotadas por unos pocos infiltrados que lograron desviar los fondos de la organización. Más aún, una NPO inocente puede ser víctima de una organización receptora con la cual no tenga ninguna relación o una sucursal relacionada. Existen casos, incluso, en que se realizaron recaudaciones de fondos adicionales, utilizando el nombre de una NPO existente como fachada para esta actividad ilegal sin que la organización tuviera conocimiento de ello.

Detección de la financiación del terrorismo en el sector de las NPO

40. Una vez establecidas las tipologías comentadas anteriores, los expertos llegaron a la conclusión de que el método más eficaz para detectar posibles vínculos de una NPO con la financiación del terrorismo es a través del trabajo de inteligencia o policial, el cual se basa en los vínculos con otras NPO (conexiones operativas, financieras, o por intermedio de gerentes o personal en común) o por conexiones con individuos sospechados de actividades terroristas o de financiación del terrorismo. En algunos casos, es posible que los directores o gerentes de la NPO estén identificados como extremistas o que incluso tengan antecedentes penales o de participación en actividades terroristas. En otros casos se pueden establecer vínculos con organizaciones terroristas conocidas o con otras NPO que figuran en las diversas listas de personas o entidades designadas que mantienen las Naciones Unidas o los distintos países. La preocupación pública o las denuncias sobre la posible relación de las NPO con actividades dudosas pueden ser muy importantes a la hora de detectar un posible uso inapropiado de estas organizaciones.

41. Las denuncias de operaciones sospechosas e inusuales (ROS) que hacen las instituciones financieras y el posterior análisis de las UIF o de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley o judiciales son también de gran importancia para traer a la superficie cierto casos de sospecha de uso inapropiado de NPO con fines terroristas. En algunos países, las denuncias de operaciones sospechosas relacionadas con actividades inusuales de una NPO han logrado que se iniciaran investigaciones, mientras que en otros, el sistema de denuncias y el análisis de las UIF han contribuido a obtener pistas para muchas investigaciones que aún se encuentran en curso.

42. Las actividades de monitoreo de las autoridades impositivas o de supervisión responsables del control de las NPO no parecen haber identificado ningún indicio inicial de casos de financiación del terrorismo en el sector de entidades benéficas. No obstante, estas autoridades han desempeñado un papel importante en la obtención de pistas al poder formular preguntas o inspeccionar las entidades e intercambiar

información con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales.

43. Los expertos están de acuerdo en que cada uno de estos mecanismos de detección cumple una función complementaria, que se ejercería o mejoraría si se lo aplicara en forma colectiva. Esta diversidad de posibles mecanismos de detección y fuentes de información relacionadas con un uso ilegítimo potencial de las entidades de caridad subraya la importancia que se debe dar a la construcción de disposiciones de intercambio de información dentro y entre autoridades gubernamentales.

Indicadores de advertencia

44. Además de los vínculos con presuntos terroristas, presuntas organizaciones terroristas u otras NPO bajo sospecha, los expertos han identificado algunas características individuales inusuales o “alertas” en los ejemplos de casos considerados durante el ejercicio de tipologías de este año. Algunas de estas características inusuales pueden resultar especialmente útiles para las instituciones financieras, otras son de mayor interés para las autoridades de investigación o supervisión.

Características financieras específicas:

- Incongruencias entre las fuentes aparentes y los fondos recaudados o transferidos, como por ejemplo, los casos en que grandes sumas de dinero provienen aparentemente de comunidades con un nivel de vida muy modesto.
- Falta de relación entre el patrón y el volumen de las operaciones financieras por un lado y los fines y actividades declarados por la NPO por el otro, por ejemplo, (como se mencionó anteriormente) una asociación cultural que luego de diez años de existencia abre una cuenta bancaria para el manejo de las ganancias de un festival musical y deposita una suma desproporcionadamente grande.
- Un incremento repentino en la frecuencia y los montos de las operaciones financieras de la cuenta de una NPO, o viceversa, es decir, la NPO mantiene los fondos en su cuenta por un período extremadamente prolongado.
- Operaciones en efectivo realizadas por las NPO por montos elevados sin explicación lógica.
- La falta de contribuciones de donantes ubicados en el país de origen de la NPO.

Otras características:

- La presencia de directores extranjeros, particularmente en combinación con el envío de grandes sumas de dinero al país de origen de dichos directores y en especial si el destino es una jurisdicción de alto riesgo.
- La existencia de una gran cantidad de NPO con vínculos inexplicables: por ejemplo, varias NPO realizan transferencias entre sí o comparten la misma dirección, los mismos gerentes o personal, o una gran cantidad de NPO están relacionadas con la misma comunidad y utilizan los servicios del mismo “gatekeeper”.

- Las NPO insustanciales en relación con sus fines declarados y su flujo financiero, o aquellas que tienen muy pocos integrantes o ninguno, no cuentan con oficinas ni número telefónico.
- Por supuesto, las transacciones u operaciones realizadas en, desde o hacia jurisdicciones de alto riesgo se pueden considerar como una razón para que las instituciones financieras incrementen sus medidas de seguridad. También pueden servir como criterio para que los supervisores u otras autoridades competentes inicien un seguimiento con mayor atención.

Implicaciones de la política

Diferentes sistemas y enfoques de control

45. Los expertos que participaron en el ejercicio de tipologías de este año y específicamente en el taller de NPO llegaron a un consenso: es necesario desarrollar medidas adicionales para reducir los puntos vulnerables de las NPO a fin de que no sean usadas indebidamente con el fin de financiar actividades terroristas. Empero, queda por definirse el grado y la naturaleza de tales medidas. En parte, la falta de dirección clara en esta área refleja el hecho de que existen grandes diferencias entre la forma en que los distintos países controlan y garantizan la transparencia dentro del sector de las organizaciones sin fines de lucro. Algunos países, por ejemplo, tienen una tradición de larga data de control gubernamental activo de las NPO, mientras que otros ponen mayor énfasis en la investigación de delitos y el control del mantenimiento estricto de registros. Al mismo tiempo, otros países han instrumentado sistemas de reglamentación muy completos que incluyen un mantenimiento de registros y la generación de informes muy detallados y meticulosos, el uso de auditores externos, la obtención de licencias, el uso obligatorio de cuentas bancarias autorizadas, la obtención de permisos especiales para operaciones internacionales y requisitos de procedimientos detallados de debida diligencia de los clientes para los bancos (respecto de las NPO).

46. Las diferencias en el enfoque de los distintos países parecen estar relacionadas en su mayoría con las distintas filosofías respecto del papel que debe desempeñar el gobierno en la reglamentación de entidades benéficas y otros tipos de NPO. Algunos países opinan que la protección de los donantes es razón legítima para que el gobierno adopte una actitud comprensiva en la reglamentación y supervisión de las NPO. Otros creen que la protección de los donantes es principalmente responsabilidad de aquéllos que contribuyen a las NPO, por lo cual, la responsabilidad del control de las NPO debe recaer en organizaciones de vigilancia y contralor privadas.

47. Muchos países cuentan con algún tipo de reglamentación y control sobre aquellas NPO a las que las autoridades fiscales les han concedido el beneficio de una exención impositiva, ya sea parcial o total. En algunos países, estas autoridades pueden desempeñar un papel importante y activo en el control de tales organizaciones. Por ejemplo, las autoridades fiscales pueden exigir a las diversas NPO registradas la presentación de informes anuales detallados y luego divulgar públicamente esta información a pedido. En otros países, la reglamentación y control gubernamental tiende principalmente a proteger la integridad de ciertos tipos de entidades legales, que cuentan con una licencia específica para manejar grandes sumas de dinero para caridad.

48. Finalmente, existe naturalmente otro motivo para incrementar el control reglamentario del sector de las NPO, específicamente para prevenir el abuso delictivo, no sólo para la financiación del terrorismo, sino también para evitar el lavado de activos y el fraude. Independientemente de qué enfoque se adopte,

la mayoría de los países parecen tener aún considerables brechas o puntos débiles en sus sistemas. Los expertos identificaron muchas limitaciones importantes que podrían llegar a impedir que ciertas jurisdicciones logren reducir efectivamente la amenaza planteada por la financiación del terrorismo u otro tipo de uso del sector de las NPO con fines delictivos.

49. La mayoría de los países sólo puede dedicar una proporción limitada de sus recursos para la reglamentación y el control del sector de NPO, que en ciertos casos consta de cientos de miles de organizaciones que administran un porcentaje significativo del Producto Bruto Interno de un país. Esta observación se aplica especialmente a muchos de los países receptores o en vías de desarrollo, en los que las NPO de cualquier tamaño, a menudo basadas en el accionar comunitario, desempeñan un papel preponderante en la economía. En algunos casos, el sector de NPO de esos países tiene mayor peso e importancia económica que el sector público.

50. En la mayoría de los países, un gran porcentaje (hasta del 90%) del total de NPO corresponde a organizaciones de muy reducido tamaño. Para estas entidades pequeñas, puede resultar muy difícil y una significativa carga administrativa cumplir con los requisitos de una reglamentación gubernamental muy detallada. Incluso en el caso de organizaciones más grandes, existen ciertos límites respecto de qué puede considerarse como una carga administrativa razonable, ya que los recursos de las NPO, por su propia naturaleza, son demasiado escasos en relación con los servicios esenciales que proporcionan. Más aún, ciertos países tienen disposiciones legales o incluso constitucionales que impiden o limitan la imposición de requisitos reglamentarios a ciertas categorías de NPO. Como ejemplos de dichas disposiciones están la libertad de asociación y la condición especial de ciertas organizaciones religiosas.

Conclusiones y temas para seguimiento

51. Los expertos del ejercicio de tipologías de este año coincidieron en que, independientemente del enfoque adoptado, la reglamentación o el control gubernamental debe tener un carácter basado en el riesgo. Cualquier régimen de control (ya sea una entidad reglamentaria genuina o la autoridad fiscal) debe ejercer una función dirigida hacia un objetivo determinado y centrarse en las áreas de alto riesgo. Algunos de los expertos argumentaron que una función de control podría ser más útil en hallar indicios para detectar actividades de financiación de terroristas en las etapas tempranas de la investigación, cuando todavía no existen bases sólidas suficientes para iniciar una investigación criminal, que en generar pistas independientemente. Otros expresaron su opinión de que el control del gobierno podría cumplir una clara función de prevención y generación de pistas al exigir una supervisión estricta de ciertas categorías de NPO de alto riesgo. En cualquiera de los casos, se reconoció que el contar con la autoridad y los medios para efectuar el seguimiento de las características sospechosas o inusuales de una NPO antes de que existan bases sólidas sustentables para iniciar una investigación criminal es quizás, uno de los elementos más cruciales de un sistema efectivo para combatir el uso indebido del sector de las NPO.

52. Independientemente del enfoque adoptado para controlar a las NPO, muchos países pueden seguir teniendo algunas excepciones o brechas en sus sistemas que limiten la reducción de los puntos vulnerables del sector en su conjunto. Por ejemplo, algunos países pueden hallarse imposibilitados de supervisar a las NPO que no hayan solicitado una exención impositiva, las organizaciones religiosas o aquellas NPO establecidas de alguna otra forma legal no reglamentada. Por lo tanto, es necesario examinar cuán vulnerables son estas partes del sector de las NPO a la financiación del terrorismo u otras formas de uso indebido y de identificar soluciones alternativas que garanticen la transparencia y el acceso, cuando fuera necesario, de las autoridades competentes. Uno de los países mencionó que la solución consistía en exigir que las NPO se registren con las autoridades financieras para poder abrir una cuenta bancaria.

53. Con el propósito de generar y descubrir indicios de este tipo de actividades delictivas, los expertos consideraron que era muy importante desarrollar o perfeccionar mecanismos y formas de compartir la información, tanto a nivel nacional como internacional. Para facilitar la cooperación en el nivel nacional, muchos apoyaron la idea de crear “grupos de acción nacionales” entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley y judiciales, organismos de inteligencia y servicios de seguridad, personal de las unidades de inteligencia financiera (UIF), supervisores de las NPO y autoridades fiscales. Dichos grupos de acción podrían: (i) examinar y evaluar el riesgo de la financiación del terrorismo en el sector de las NPO; (ii) recomendar el desarrollo o perfeccionamiento de un mecanismo de control efectivo, y a la vez razonable para combatir este peligro y (iii) compartir información sobre actividades de financiación del terrorismo potenciales o presuntas que tengan lugar en el sector.

54. Respecto del intercambio y coordinación de la información internacional, los expertos pusieron énfasis en la importancia de un intercambio rápido y proactivo de información entre agencias equivalentes y no equivalentes (es decir, no sólo entre las UIF de cada país, sino también entre éstas y las agencias reglamentarias, encargadas de la aplicación de la ley y judiciales). Este intercambio de información complementaría a ciertos intercambios más formales, en especial si existen claros indicios de grupos internacionales activos y posibles conexiones con ciertas NPO de otros países. Ciertas organizaciones internacionales que estuvieran en condiciones de comparar distintas bases de datos nacionales también podrían desempeñar un papel muy útil.

55. También sería necesario atender especialmente a la eliminación de obstáculos para el seguimiento y la verificación del uso de recursos de las NPO en otros países (operaciones o conexiones internacionales). Este punto presenta serios problemas, en especial en zonas problemáticas o de conflicto. Para abordar este problema, se propusieron varias ideas, entre ellas: (i) la necesidad de una cooperación más estrecha entre las autoridades de los países donantes y los países receptores; (ii) la posibilidad de coordinar y compartir la información resultante de auditorías de campo ocasionales en los países extranjeros; (iii) la posibilidad de canalizar los fondos a través de organizaciones locales explícitamente autorizadas y monitoreadas; (iv) el desarrollo de una plantilla de procedimientos confiables para las operaciones y operaciones internacionales (examinando los procedimientos ejecutados por las NPO más importantes y más establecidas dentro de cada jurisdicción de donante y receptor); (v) la posibilidad de invertir la obligación de presentar pruebas en ciertos casos (las NPO de países donantes deben probar que sus operaciones y operaciones internacionales, incluso aquellas realizadas a través de NPO locales, se realizan de acuerdo con el propósito y los estatutos enunciados), y (vi) exigir que las NPO reciban licencias respecto del cumplimiento de los procedimientos de debida diligencia perfeccionados antes de que se autoricen operaciones en ciertas áreas o jurisdicciones de conflicto o alto riesgo de terrorismo. Si bien ninguna de estas ideas tenía por finalidad exonerar a la jurisdicción receptora de toda responsabilidad relacionada con la supervisión del sector de las NPO, cada una de las propuestas ofrece un medio para mejorar la protección de este sector imponiendo obligaciones adicionales sobre la jurisdicción del donante o la NPO. Esto también podría coadyuvar a una protección suficiente contra el uso ilegítimo de recursos en áreas geográficas en las que el control gubernamental es relativamente escaso, particularmente en áreas de conflicto.

56. Es necesario realizar trabajos más profundos y exhaustivos para hacer un uso óptimo del sistema de información de operaciones sospechosas o inusuales como medio para detectar posibles usos ilegítimos de las NPO. También es necesario realizar trabajos adicionales sobre las alertas y el perfeccionamiento de los procedimientos de debida diligencia en relación con las NPO. Finalmente, es importante que los países fomenten las conversaciones con sus respectivos sectores de NPO para asegurar una mutua comprensión y cooperación en la lucha contra la financiación de las actividades terroristas. También es esencial que los países hagan uso óptimo de sus conocimientos y experiencia disponibles en el sector de las NPO para determinar la practicidad y factibilidad de las medidas y requisitos a fin de identificar cuáles serían las mejores prácticas.

III: PUNTOS VULNERABLES AL LAVADO DE ACTIVOS EN EL SECTOR DE SEGUROS

57. De acuerdo con algunas fuentes, la industria mundial de seguros genera primas del orden de los 2,4 a 2,6 billones de dólares estadounidenses³. La industria ofrece productos de transferencia de riesgo, ahorro e inversión a una amplia gama de consumidores, desde individuos hasta compañías multinacionales y gobiernos. La industria del seguro es sin lugar a dudas muy variada; sus tres áreas principales (según el tipo de producto de seguro) son seguros generales, seguros de vida y reaseguros. Al igual que cualquier otro servicio financiero, estos productos están expuestos a la constante amenaza del lavado de activos. En ejercicios de tipologías anteriores del GAFI, en especial, en el del año pasado, se han identificado fehacientemente casos en que ciertos productos de seguros fueron utilizados para lavar dinero. Por tal motivo, el FATF eligió a los seguros como tema central del tercer taller del ejercicio de este año.

58. Para las instituciones financieras, los pagos provenientes de compañías de seguros son materia habitual y corriente. Se supone que el dinero está limpio y por lo tanto, los pagos no llaman la atención. Si los lavadores de dinero logran colocar fondos en una póliza de seguro, habrán concretado un paso fundamental en la inyección e integración de los fondos al sistema financiero internacional.

59. Los expertos consideraron que el sector de seguros era potencialmente vulnerable al lavado de activos debido a la magnitud de la industria, su fácil disponibilidad, la diversidad de productos que ofrece y la estructura del negocio. Respecto de este último punto, es importante destacar que, en ciertas jurisdicciones, el seguro es un negocio que atraviesa fronteras y que a menudo no debe recurrir a agentes u otros intermediarios necesariamente afiliados o que se encuentren bajo el control o supervisión de la compañía emisora para distribuir sus productos. Más aún, como la mayoría de las veces el beneficiario de un producto de seguro es distinto del contratante de la póliza, a veces resulta difícil determinar cuándo y a nombre de quién es necesario realizar los procedimientos de debida diligencia del cliente (¿sobre el contratante de la póliza solamente o también sobre su beneficiario?).

60. A los efectos de reducir los riesgos inherentes de la industria del seguro, muchas jurisdicciones exigen que determinados integrantes de la industria cumplan con ciertos requisitos formales contra el lavado de activos, tales como los procedimientos de debida diligencia de los y la obligación de informar sobre operaciones sospechosas. Además, existen normas internacionales contra el lavado de activos propuestas por la industria de seguros misma y emitidas a través de la International Association of Insurance Supervisors (Asociación Internacional del Supervisores de Seguro - IAIS)⁴. El documento de la IAIS que contiene la guía antilavado de activos para entidades de seguros identifica los principios y procedimientos fundamentales para la industria, incluso el cumplimiento de la norma “conozca a su cliente” (KYC) y programas de capacitación para los empleados.

61. El ejercicio de tipologías de este año examinó los riesgos, tendencias y puntos vulnerables de la industria de seguros respecto del lavado de activos y evaluó la naturaleza y las dimensiones de problema con vistas a identificar qué categorías de seguros se encuentran en mayor situación de riesgo de lavado de activos.

³ OCDE (2003), *Insurance Statistics Yearbook 1994 - 2001*, p. 2; y “Sigma Insurance Research Paper 8”, *World Insurance in 2002*, pp. 26.

⁴ Para obtener más información sobre la IAIS: www.iaisweb.org.

Tipologías

62. Se han detectado varios métodos de lavado de activos dentro del sector de seguros y algunas de estas técnicas ya se han definido en años anteriores. Por ejemplo, en la etapa preliminar de colocación del ciclo de lavado de activos, se ha utilizado a la industria del seguro para la compra directa de productos con dinero proveniente de actos criminales. En estos casos, los lavadores se han aprovechado del hecho de que los productos de seguro se obtienen de manos de agentes, es decir, corredores que no actúan bajo el control ni la supervisión directa de la compañía que contrata el seguro. De este modo, el lavador puede buscar un corredor de seguros que no esté conozca ni adhiera a los procedimientos necesarios, o bien, alguien que simplemente no reconozca ni denuncie casos posibles de lavado de activos.

Caso 9: Se utiliza una póliza de seguro para lavar dinero

Un lavador de dinero compró un seguro de propiedad y riesgo marítimo para una embarcación transoceánica fantasma. Pagó elevadas primas por la póliza y sobornó a los intermediarios para que se efectuaran y pagaran reclamos por siniestro normales. No obstante, fue lo suficientemente cuidadoso como para asegurarse de que los pagos de siniestros fueran inferiores a los pagos de primas, para que el asegurador obtuviera un beneficio razonable de la póliza.

De este modo, el lavador pudo obtener cheques de pago por siniestro que se pudieron utilizar para lavar fondos. Aparentemente, los fondos provenían de una compañía de seguros de probada reputación y muy pocas personas cuestionaron la procedencia de los fondos al ver el nombre de la compañía en el cheque o la transferencia electrónica.

Caso 10: Lavado de activos proveniente de pagos de compañías de seguro

La policía del País A resolvió un caso de tráfico de automóviles robados en el cual los perpetradores provocaban accidentes en el País B para poder cobrar los siniestros por daños y perjuicios. Los fondos procedentes del seguro se lavaban a través de empresas de obras públicas. Una red compuesta por dos equipos operaba en dos regiones distintas del País A. Se robaban vehículos de lujo y se les colocaban placas de licencia falsas antes de llevarlo al País B. Se concertaba un contrato de seguro en el primer país sobre los mismos. En el país B, se les daba de baja intencionalmente y se adquirían vehículos de mucho menos valor con placas de licencia y documentos de identidad falsos para poder reclamar los daños por siniestro a las compañías de seguros del País A.

Se usaron aproximadamente cien vehículos de lujo robados en esta maniobra para reclamar los daños y perjuicios por los accidentes simulados o intencionales que luego se declararon dolosamente a las compañías de seguros. La pérdida total superó los 2,5 millones de dólares estadounidenses. Se eligió especialmente el país donde se produjeron los accidentes porque su legislación nacional contemplaba el pago de los daños y perjuicios sin dilación.

Al recibir los fondos por daños y perjuicios, los falsos beneficiarios daban el 50 % de la suma en efectivo al cabecilla de la banda que invertía estas sumas en el País B. En la investigación se descubrieron transferencias bancarias por más de 12,500 dólares estadounidenses mensuales desde las cuentas del malhechor en el país en cuestión. El dinero se utilizaba para la compra de vehículos para obras públicas y para establecer empresas en este sector del País B. Las investigaciones también revelaron que el cabecilla de la banda tenía un depósito donde se almacenaban los automóviles de lujo que utilizaba para sus operaciones de tráfico. También se determinó que existía una relación comercial entre el cabecilla y un constructor local, lo que sugiere que la red intentó invertir parte de sus ganancias en bienes inmuebles.

63. Los ejemplos incluidos en el ejercicio de tipologías de este año tienden a demostrar que existen señales de advertencia de posible lavado de activos, por ejemplo, el hecho de que el posible suscriptor de la póliza esté más interesado en los términos de cancelación que en los beneficios de la póliza. El uso de dinero en efectivo o el pago de grandes primas en un solo pago, en realidad, el uso de grandes cantidades de efectivo para cualquier pago, debería considerarse sospechoso y un posible intento de ubicar fondos mal habidos en el sistema financiero a través de productos de seguros.

64. Las primas de seguros provenientes de intermediarios financieros de países extraterritoriales, con escasa regulación o sin ella, también pueden ser otro signo del probable uso de productos de seguro con fines de lavado de activos. Existe un riesgo inherente tanto en realizar como en recibir pagos de intermediarios sin regulación, ya que es muy posible que no hayan realizado todos los procedimientos de debida diligencia respecto de los fondos colocados en sus pólizas. Muchos expertos en el tema han indicado que las compañías de seguros de muchas jurisdicciones a menudo llevan a cabo procedimientos y procesos de debida diligencia adicionales para hacer frente a este riesgo.

65. Otro método utilizado con fines de lavado de activos a través de pólizas de seguro, especialmente en aquellas pólizas utilizadas como medios de inversión, consiste en que el lavador efectúe varios pagos en exceso de las primas de la póliza y luego solicite que el reembolso se efectúe a un tercero. El lavador conserva la póliza como un producto de inversión, al tiempo que el lavado se realiza mediante estos aportes y reembolsos adicionales.

Caso 11: Los lavadores de dinero utilizan la industria del seguro para blanquear sus fondos

Clientes de varios países recurrieron a los servicios de un intermediario para adquirir pólizas de seguro. Se solicitó la identificación del cliente mediante un documento de identidad, pero estos datos no pudieron ser aclarados por la institución aseguradora que confió en que los procedimientos de verificación realizados por el intermediario habían sido adecuados.

La póliza se puso en vigor y el intermediario realizó los pagos correspondientes a la institución. A continuación, transcurridos unos pocos meses, la institución recibiría una notificación del cliente indicando que se había producido un cambio en las circunstancias, y que debía cancelar la póliza incurriendo en las pérdidas que correspondiese, y por lo tanto, solicitaban un reembolso del dinero pagado (un cheque).

En otros casos, se dejaba en vigor la póliza por un par de años antes de cancelarla solicitando que el pago se hiciera a un tercero. Con frecuencia, la institución financiera local procesaba el cheque de reembolso sin cuestionar nada ya que el pago provenía de otra institución local de probada reputación.

66. El cambio frecuente de beneficiarios, utilizando la póliza como un activo al portador o como garantía dentro de una trama mayor de lavado de activos junto con el rescate anticipado de pólizas de inversión, en especial cuando al hacerlo se contradice toda lógica económica, también ha sido considerado como un posible problema de lavado de activos por ciertos países miembro.⁵

67. Algunos de los indicadores de posible lavado de activos mencionados aquí son relativamente fáciles de identificar para un asegurador o intermediario competente. De hecho, en ciertos casos, pueden existir razones legítimas para que éstos ocurran. No obstante, en algunos de los ejemplos provistos por los expertos en los que se constató la existencia de lavado de activos, muchos de esos indicadores estaban presentes. Cabe destacar que muchos de estos indicadores están relacionados principalmente con productos de seguro de vida de tipo inversión. Tal como se mencionara anteriormente, estos casos

involucran el uso de productos de seguro como un medio de ahorro o inversión para el cual se utiliza dinero “en negro” que luego es devuelto, parcial o totalmente, en forma de fondos legítimos cuando se cancela la póliza.

Caso 12: El crimen organizado lava dinero mediante pólizas de seguro de vida

Funcionarios aduaneros del País X iniciaron una investigación que descubrió que una organización de tráfico de estupefacientes utilizaba el sector de seguros para lavar los fondos obtenidos. Como resultado de los esfuerzos de investigación realizados por autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales se determinó que los narcotraficantes lavaban dinero a través de la Compañía de Seguros Z ubicada en jurisdicción de otro país.

La Compañía de Seguros Z ofrece productos de inversión similares a los fondos mutuos de inversión. La tasa de retorno de la inversión dependía de los índices de los principales mercados de valores del mundo de modo que las pólizas pudieran ser consideradas como inversiones. Los titulares de las cuentas colocaban dinero en exceso dentro de las pólizas, aportando y retirando capitales del fondo con el único costo de un retiro anticipado. Luego los fondos se cobraban en la forma de una transferencia electrónica o un cheque de una compañía de seguros, todo aparentemente limpio y lícito. _

Hasta la fecha, la investigación descubrió que se lograron lavar más de 29 millones de dólares estadounidenses mediante esta maniobra, de los cuales se incautaron más de 9 millones. Además, en base a los esfuerzos investigativos conjuntos del País Y (el país de origen de los estupefacientes) y los funcionarios aduaneros del País Z, se ejecutaron varias órdenes de allanamiento y de arresto relacionadas con las actividades de lavado de activos de ciertos individuos asociados con la Compañía de Seguros Z.

68. Los expertos del taller en materia de seguros del presente año también notaron que otros productos de seguros pueden ser igualmente vulnerables a las actividades ilícitas de lavado de activos cuando se utilizan exclusivamente intermediarios (nuevamente, agentes o corredores que no están directamente afiliados a la compañía que emitió la póliza de seguro). El riesgo puede ser inclusive mayor cuando se añade la falta relativa de requisitos, controles o reglamentos anti lavado de activos para este sector.

Denuncia de operaciones sospechosas en el sector de seguros

69. Los expertos del ejercicio sobre tipologías de este año hicieron una observación muy importante sobre la escasa cantidad de ROS que se hacen en el área de los seguros. A esta observación adhiere la mayoría de los participantes del taller, a pesar de que en el sector de seguros se han instaurado los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) hace ya varios años en muchos países. Más aún, la cantidad de denuncias no parece guardar relación con el tamaño relativo de la industria en comparación con el sector financiero como un todo. De hecho, muchas jurisdicciones con industrias de seguros de magnitud sustancial presentan muy pocos ROS, a pesar de los estrictos requisitos en tal sentido.

70. Los expertos evaluaron si la escasa cantidad de ROS e intervenciones de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales en casos de lavado de activos relacionados con la industria del seguro indicaba que dicha industria no se utilizaba significativamente para eso o que simplemente, eran difíciles de detectar. Algunos de los expertos señalaron que en su opinión, dada la gran magnitud de la industria de seguros, su vulnerabilidad era demasiado evidente como para que los lavadores de dinero la ignoraran. No obstante, algunos creían que el alto nivel de supervisión de los diferentes países junto con la eliminación de las pólizas al portador reducían en cierta medida el riesgo potencial. Expresado este punto, la experiencia de otras áreas del sector financiero indica que aquellas áreas en que no se aplican sistemáticamente procedimientos contra el lavado de activos son las que presentan mayor riesgo de que se

produzcan dichas prácticas.

⁵ Para hallar más indicadores posibles de lavado de activos en el sector de seguros, ver las páginas 19 y 20 de las notas de guía AML de la IAIS para supervisores y entidades de seguros en:

<http://www.iaisweb.org/02money.pdf>.

Implicaciones de la política

71. La cantidad de dinero lavado efectivamente detectado en la industria del seguro parece ser demasiado reducida en comparación con la magnitud de la industria. No obstante, los expertos del ejercicio de este año creen que el sector de seguros sigue siendo muy vulnerable a las prácticas de lavado de activos. Es posible que no se logre detectar las prácticas de lavado de activos dentro de la industria del seguro a causa de una combinación de factores, a saber: la naturaleza inherente de la industria que depende de agentes o corredores para la distribución de sus productos, la aplicación incompleta y fragmentada de reglas y lineamientos contra el lavado de activos y la falta de un compromiso unificado de toda la industria para combatirlo. Como primera medida, podría ser necesario comprender mejor cómo y en qué medida se pueden utilizar las distintas partes del sector de seguros para lavar dinero.

72. Para cerrar la brecha que dejan las medidas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, probablemente se deberá hacer un esfuerzo mayor en la aplicación de las medidas existentes. Se deberá hacer un mejor uso compartido de la información y las tipologías propias del sector de seguros, ya sea dentro del mismo y con las agencias de supervisión y las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales. Se deberá alentar la identificación de tipologías de lavado de activos relevantes por las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y judiciales y otras agencias de investigación a partir de los descubrimientos de otras agencias de investigación, por ejemplo, las encargadas de investigar reclamos por siniestros fraudulentos.

73. Los expertos convinieron en que la vulnerabilidad principal del sector de seguros en materia de lavado de activos se encuentra en las etapas de estratificación e integración del ciclo de lavado. En este punto, los indicadores pueden ser menos evidentes o tal vez se necesite un tipo o grado distinto de procedimiento para identificarlo. Es posible que los procedimientos básicos de identificación de clientes resulten insuficientes sin otros procedimientos más exhaustivos.

74. La naturaleza del riesgo de lavado de activos en el sector de seguros parece ser diferente de la que existe en el resto del sector financiero, por lo tanto, quizás sea necesario desarrollar medidas contra el lavado de activos específicas de la industria. Otra conclusión a la que llegaron los expertos es que se necesitan más trabajos para comprender y poder determinar con más precisión los puntos vulnerables del sector de seguros en su totalidad (no sólo en lo relativo a los seguros de vida).

IV: PERSONAS EXPUESTAS POLÍTICAMENTE

75. El GAFI se refirió a las personas políticamente expuestas (PEP) y al riesgo que éstas representan para el sector financiero cuando examinó los puntos vulnerables del lavado de activos en la banca privada durante el año 2001. Con frecuencia, la prensa denuncia todo tipo de actividades ilícitas financieras por parte de PEP sospechadas, en general, relacionadas con la corrupción. Luego de publicar las Cuarenta Recomendaciones que contienen medidas mejoradas tendientes a abordar el riesgo planteado por las PEP, el GAFI decidió incluir un breve examen del tema como parte del ejercicio sobre tipologías de este año. El tema se discutió durante la reunión plenaria de expertos y se llegó a ciertas conclusiones.

76. *Persona políticamente expuesta* o *PEP* es el término acuñado para individuos que desempeñan o han

desempeñado funciones públicas destacadas en un determinado país. Esta categoría incluye, por ejemplo, jefes de estado o de gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios de gobierno, judiciales o militares, altos ejecutivos de empresas estatales y funcionarios importantes de partido políticos. Debido a su condición especial de PEP, por razones políticas dentro de sus países de origen o quizás diplomáticas cuando se desempeñan en el extranjero, las actividades financieras que realizan, ya sea por cuenta propia o de terceros, reciben un trato diferencial y de suma discreción por parte de las instituciones financieras. Si una PEP se ve involucrada en alguna actividad criminal o ilícita, esta discreción tradicional respecto de sus actividades financieras constituye a menudo un obstáculo para detectar o investigar crímenes en los que puede estar envuelta.

77. Varias observaciones se desprenden de los materiales presentados durante la reunión de los expertos y los documentos escritos presentados por los participantes del ejercicio. En primer lugar, el origen de los fondos que una PEP puede intentar lavar no sólo puede provenir de sobornos, comisiones ilegales y otras actividades relacionadas con la corrupción, sino que también puede proceder de la malversación o el robo directo de activos del estado o fondos de partidos políticos, sindicatos o de fraude impositivo. De hecho, en ciertos casos, una PEP puede estar implicada directamente en otro tipo de actividades ilegales, tales como el crimen organizado o el tráfico de estupefacientes. Las PEP que provienen de países o regiones donde la corrupción es endémica, organizada y sistémica presentan mayor riesgo potencial; no obstante, es necesario mencionar que existen PEP corruptas o deshonestas en casi todos los países.

Caso 13: Un asociado de una PEP lava dinero proveniente de actos de corrupción en gran escala

Una cinta de video difundida en el País A mostraba al asesor presidencial Sr. Z ofreciendo explícitamente un soborno a un político de la oposición. La publicidad que se generó en torno al Sr. Z, considerado por todos como el operador político detrás del entonces Presidente del País A, hizo que el Presidente designara un fiscal especial, lo que suscitó numerosas investigaciones en el País A sobre las actividades ilícitas del Sr. Z y sus colaboradores. Una investigación iniciada por las autoridades del País B logró congelar aproximadamente 48 millones de dólares estadounidenses relacionados con el Sr. Z.⁶ El Sr. Z abandonó el país, aunque fue luego capturado y extraditado al País A para hacer frente a cargos de corrupción, tráfico de drogas, enriquecimiento ilícito y otros.

Previo a la captura del Sr. Z, un asociado suyo, el Sr. Y, fue detenido mediante una orden de arresto provisoria y se solicitó su extradición del País A. El Sr. Z y sus colaboradores, entre ellos, el Sr. Y, obtuvieron los fondos incautados en el caso a través del abuso de autoridad del Sr. Z en el desempeño de su cargo público de asesor del ex Presidente del País A. Los principales actos fraudulentos estaban relacionados con la compra de equipos y celebración de contratos militares así como la inversión ilícita de fondos de pensiones estatales.

⁶ Posteriormente se encontraron 22 millones más.

El Sr. Y también estaba involucrado en el cobro de una millonaria comisión ilegal financiada con fondos del Tesoro del País A y el fondo de pensiones militares y encargadas de la aplicación de la ley. El Sr. Y y sus socios utilizaron el dinero del fondo de pensiones junto con dinero de su propiedad para adquirir un interés mayoritario en una institución bancaria del País C, el Banco M, que fue a su vez adquirida en junio de 199 por otro banco del País A. El Sr. Y se ocupaba de buscar inversores para el Banco M y de buscar proyectos de construcción e inmobiliarios, así como fondos de pensiones para financiarlos. También controlaba las empresas de construcción a cargo de dichos proyectos. Como regla general, inflaba el costo real de los proyectos de inversión de fondos de pensiones en un 25 por ciento y le cobraba al Banco M dicho aumento. Los proyectos recomendados por el Sr. Y eran aprobados automáticamente por los miembros del directorio del fondo de pensiones de la policía, ya que muchos de ellos recibían sobornos. El costo de un proyecto de 25 millones de dólares estadounidenses fue inflado en aproximadamente 8 millones. Además, el Sr. Y formaba y controlaba varias compañías fantasma que usaba para obtener préstamos del Banco M a cambio de sobornos de los tomadores del préstamo. Cuando éstos no podían

afrontar los pagos, el Sr. Y compraba los proyectos en bancarrota a precios muy bajos para venderlos a precios más altos, embolsándose la ganancia.

Además, el gobierno del País A extendió una autorización al Sr. Y y a los miembros del directorio del Banco para disponer la compra de aviones militares para la nación. En dos de esas compras de aviones, el gobierno del País A pagó 150 millones de dólares estadounidenses de más, debido a un sobreprecio fraudulento del 30 por ciento sobre el precio de venta. Supuestamente, este dinero ilícito se canalizaba a través del Banco M. Desde allí, se dirigía a varias cuentas con distintos nombres en bancos de jurisdicciones extranjeras con el propósito de ocultar la procedencia de los fondos.

El Sr. Y utilizaba sistemáticamente un grupo de bancos fuera del país para lavar su parte del botín y la de muchos más. La Sra. D, una banquera casada con un primo del Sr. Y, que había sido miembro del directorio del Banco N, ayudó al Sr. Y a ocultar más de 20 millones de dólares en una jurisdicción.

El Sr. Y abrió una cuenta bancaria en el País C y logró transferir aproximadamente 15 millones antes de ser capturado. Al principio, la apertura de esta cuenta no despertó sospechas, porque los habitantes del País A a menudo abren cuentas bancarias en el País C para protegerse de la inflación. No obstante, las instituciones financieras que poseían cuentas de intermediación de propiedad o controladas por el Sr. Y, la Sra. D y otros comenzaron a notar cierta actividad inusual en sus cuentas. De acuerdo con algunos funcionarios del banco, las operaciones financieras del Sr. Y no tenían justificación comercial aparente y el origen de los fondos era dudoso.

78. Otra observación que vale la pena mencionar, es que las PEP, debido a la alta visibilidad de sus cargos dentro y fuera del país, a menudo recurren a testaferros u otros intermediarios para realizar negocios financieros en su nombre. Es bastante habitual que colaboradores, amigos íntimos o familiares de una PEP realicen operaciones individuales o bien, tengan en su poder o transfieran bienes en su propio nombre pero que en realidad pertenecen a una PEP. El uso de estos intermediarios no es necesariamente un indicador de actividad ilegal, ya que las PEP también recurren a ellos cuando los fondos o los negocios son absolutamente legítimos. No obstante, en muchos casos el uso de intermediarios para resguardar a la PEP o desviar la atención de ella puede resultar un obstáculo para los procedimientos de debida diligencia que deberían aplicarse a todo cliente. Un obstáculo adicional puede aparecer cuando la persona que actúa en nombre de la PEP, o la misma persona políticamente expuesta tiene una condición especial, por ejemplo, inmunidad diplomática.

Caso 14: Un funcionario importante del gobierno lava dinero malversado de fondos públicos a través de miembros de su familia

La familia de un ex funcionario importante del gobierno del País A, que ocupó diversos puestos políticos y gubernamentales, establece una fundación en el País B, un centro financiero paraíso fiscal, y nombra a su hijo como beneficiario principal. La fundación poseía una cuenta en el País C desde la cual se realizó una transferencia de aproximadamente 1,5 millones de dólares estadounidenses a una cuenta conjunta que su mujer había abierto dos meses antes en una entidad bancaria del País vecino D. Este movimiento de capitales dio la entidad bancaria fundamentos legítimos para denunciar una actitud sospechosa a la UIF nacional.

Las investigaciones llevadas a cabo a raíz de la denuncia de operación sospechosa hallaron que esta misma cuenta había sido destinataria de dos transferencias internacionales de sustanciales montos provenientes de las cuentas bancarias que la esposa del funcionario poseía en el país de origen (A) y que las cuentas que la esposa poseía en otros establecimientos bancarios del país también recibieron transferencias internacionales seguidas de retiros. La ausencia de una justificación económica aparente para las operaciones bancarias y cierta información recibida sobre la iniciación de procedimientos legales contra el funcionario importante del gobierno en su propio país por malversación de fondos públicos llevó a la presunción, en este caso particular, de que se había creado un sistema

para lavar los fondos provenientes de este delito. El funcionario fue luego interrogado y colocado bajo custodia policial justo cuando se disponía a cerrar la cuenta. Se inició una investigación.

79. Además de recurrir a terceros, las PEP involucradas en movimientos o ocultamientos ilegales de fondos por lo general los canalizan a través de redes de compañías pantalla o bancos extraterritoriales, fuera de su país de origen, conocidos por no divulgar detalles de sus operaciones. En otros casos, sus operaciones financieras pueden ocultarse tras el velo de otras estructuras jurídicas poco transparentes, tales como fideicomisos. Nuevamente, en estas instancias la capacidad de una institución financiera para aplicar estrictamente los procedimientos de debida diligencia de los y el principio de conocer-al-ciente a una PEP se ven muy restringidas.

Caso 15: Un empleado de alta jerarquía de una empresa estatal se ve involucrado en un caso de corrupción de alto nivel

Una investigación realizada sobre el Sr. A, un funcionario gubernamental de alta jerarquía y empleado de la empresa estatal A, reveló que éste recibía pagos excesivos en cuentas que le pertenecían y administraba. El señor A era el vicepresidente de la empresa A y contaba con un ingreso anual superior a los 200.000 dólares estadounidenses. La investigación reveló además que el Sr. A poseía 15 cuentas bancarias en distintos países, con operaciones superiores a los 200 millones de dólares estadounidenses. El Sr. A utilizaba el dinero de estas cuentas para ganar influencia política y lograr la adjudicación de contratos de gran envergadura con gobiernos extranjeros a favor de la Empresa A.

Gracias a esta investigación se descubrió que se había creado una cuenta fiduciaria que funcionaba como conducto a través del cual se depositaban los pagos de la Empresa A y luego se los transfería a cuentas más pequeñas controladas por el Sr. A. Desde estas cuentas él realizaba transferencias o retiraba efectivo. Los fondos en efectivo retirados se utilizaban para pagar sobornos. Los destinatarios de estos pagos eran entre otros: jefes de estado y de gobierno, funcionarios de alta jerarquía del gobierno, ejecutivos de alta jerarquía de empresas estatales, miembros de alta jerarquía de partidos políticos en varios países y familiares y colaboradores cercanos del Sr. A.

En el desarrollo de la investigación sobre las operaciones financieras asociadas con las cuentas del Sr. A se reveló que se utilizaba una compañía como pantalla para hacer y recibir los pagos. Además de esta actividad regular de las cuentas, se registraron depósitos en efectivo irregulares (por lo general, más de uno por día) y retiros en efectivo de sumas elevadas; en una de las cuentas se registraron retiros en efectivo por más de 35 millones de dólares estadounidenses en el curso de seis semanas. Estos movimientos no eran coherentes con la actividad anterior de la cuenta. Los investigadores advirtieron que se estaban distribuyendo deliberadamente los depósitos en efectivo en montos más pequeños, lo cual indicaba que el Sr. A era consciente de los requisitos de informe por irregularidades e intentaba evitarlos. Los beneficiarios finales de los pagos efectuados por el Sr. A tanto en efectivo o mediante transferencias eran varias PEP y colaboradores de las PEP.

Político de alta jerarquía, funcionario de alta jerarquía

Un intermediario recibió un pago de 50 millones de dólares estadounidenses de manos de la Empresa A. Luego, transfirió el dinero a dos cuentas extraterritoriales; los fondos se transferían a cuentas de compañías también extraterritoriales. Los beneficiarios finales de las cuentas de estas compañías resultaron ser el anterior jefe del servicio secreto del País B y el secretario de estado del Ministerio de Defensa del País C.

Esposa de una PEP

El dinero se transfirió de la compañía A a una cuenta bancaria cuyo titular era el Sr. A, quien, luego, transfirió los fondos a una cuenta de cliente de un representante legal y a una cuenta de un banco extraterritorial. El beneficiario

final de la cuenta extraterritorial era la esposa recientemente divorciada de una PEP, la Sra. C. Los fondos de la cuenta tenían como finalidad la compra de una propiedad valuada en 500.000 dólares estadounidenses, un automóvil, la decoración del departamento de la Sra. C. y una renta mensual de 20.000 dólares estadounidenses.

Amigo y colaborador de la PEP

La Compañía A efectuó un pago a una cuenta bancaria en el País D. Luego se ordenó al banco del País D que transfiriese el dinero a un colaborador del Sr. A, quien era titular de una cuenta en el mismo banco del País D. Este colaborador le otorgó un “préstamo” por el mismo monto a la PEP.

80. De acuerdo con uno de los miembros del GAFI, existen dos formas principales de detectar la actividad financiera ilegal de una PEP. La primera tiene lugar cuando se produce un cambio de gobierno en el país de origen de la PEP y el nuevo gobierno da a conocer sus actividades ilegales. Si bien éste es el indicador disponible más claro, no es completamente confiable. En algunos casos, las acusaciones de prácticas ilegales o de hechos de corrupción denunciados por el nuevo gobierno representan una “maniobra política”. La segunda manera en que pueden detectarse las operaciones financieras ilegales de una PEP es a través de operaciones sospechosas o inusuales en que puedan estar involucradas personas que actúan en representación de la PEP. Cuando se observan estas operaciones en el contexto de la relación entre un intermediario y la PEP en representación de la cual puede estar actuando, pueden haber más razones para sospechar que dichos fondos o activos provienen de una fuente ilegal.

81. Además de los obstáculos indicados anteriormente que se presentan cuando se intentan aplicar los procedimientos de debida diligencia y los principios de “conocer-al-cliente” a una PEP o se detectan sus conexiones (o las de sus colaboradores) con actividades delictivas, algunas investigaciones sobre conexiones financieras presuntamente ilegales encuentran otras dificultades con ciertos factores específicos asociados con las PEP. El más importante de éstos, según uno de los expertos participantes, es la falta del “respaldo político” necesario, en especial cuando la investigación parece revelar conexiones entre la PEP extranjera y funcionarios de alta jerarquía del gobierno donde se está llevando a cabo la investigación. Obviamente, la incapacidad de obtener la información necesaria, o de conseguirla a tiempo, de manos de la contraparte extranjera también impide completar exitosamente este tipo de investigaciones.

Caso 16: Lavado de los fondos provenientes de malversación

En las cuentas bancarias de un ministro de petróleo (el Sr. Y) de un ex régimen dictatorial bajo el cual se cometieron varios delitos de malversación se acreditó la suma de 6 millones de dólares estadounidenses en el lapso de unos pocos meses. Esto sirvió como fundamento para que el caso se eleve a las autoridades judiciales quienes decidieron juzgar al ministro.

En el transcurso de la investigación la UIF descubrió que el Sr. Y operaba bajo un seudónimo. En la cuenta recientemente abierta que controlaba el Sr. Y se había acreditado un cheque certificado por más de 575.000 dólares estadounidenses producto de la venta de una propiedad. Esta suma no se correspondía en lo más mínimo con el valor de mercado de la propiedad.

Implicaciones de la política

82. Son varias las implicaciones para las medidas contra el lavado de activos y financiación del terrorismo que surgieron de la discusión sobre las PEP durante el ejercicio de tipologías de este año. Más de uno los expertos destacaron el hecho de que investigar las actividades de una PEP, en cierto aspecto, es igual a investigar las de cualquier otro cliente de una institución financiera. Los procedimientos de debida

diligencia adecuados se deben llevar a cabo tanto respecto de las PEP como respecto de las personas que actúan en su nombre. De igual modo, deben aplicarse los principios de “conocer-al-cliente” sin excepción.

83. Respecto de las personas que aparentan estar actuando en nombre de otra, ya sea al realizar operaciones financieras o mantener activos, es preciso determinar quién es el beneficiario final o propietario real. Una delegación hizo hincapié en lo difícil que, una vez que se ha determinado quién es el verdadero propietario, resulta necesario determinar si la persona es una PEP en su país de origen. Se destacó que los funcionarios de alta jerarquía cambian muy rápidamente, incluso dentro de la misma jurisdicción, por lo cual, alguien que es una PEP en este momento puede dejar de serlo en el próximo gobierno. Se propusieron dos soluciones posibles: una sería crear una base de datos con información sobre los funcionarios de alta jerarquía del gobierno de turno. Si bien la solución parecería ser ideal, algunas delegaciones subrayaron las dificultades de mantener dicha base de datos. Otra solución sería la de mantener simplemente bases de datos apropiadas a nivel nacional, y luego fomentar la cooperación informal (por ejemplo entre las UIF) al realizar consultas sobre las posibles PEP y sus conexiones financieras.

84. A modo de conclusión, los expertos del GAFI dijeron que las técnicas empleadas por las PEP para lavar fondos ilegales eran muy similares a las de cualquier delincuente lavador de dinero. Si sólo se las observa desde la perspectiva de la entidad financiera, estas técnicas parecen ser exactamente iguales. En ejercicios de tipologías anteriores, se descubrió que las PEP pueden usar ciertas disposiciones bancarias específicas como ayuda en la creación de una red compleja y sofisticada de operaciones tendientes a proteger los activos ilícitos que han generado. Nuevamente, se hizo hincapié en este punto como otra razón importante para que las entidades financieras realicen todas los procedimientos de debida diligencia de clientes necesarios con respecto a las PEP, incluso la obligación de informar sobre casos sospechados de lavado de activos.

85. Por último, si bien se entiende que el tema de las PEP, por definición, sólo alcanza a las “personas expuestas” de alta jerarquía y sus colaboradores, los expertos también indicaron que el tema de la corrupción por debajo del nivel de alta jerarquía también era importante. Según una delegación, el “riesgo mayor” del sistema financiero en ciertas jurisdicciones “es la cultura subyacente de corrupción” y, en particular, el funcionario de gobierno mal pago que tiene a su cargo responsabilidades importantes. Los expertos consideraron que el tema debe ser abordado de manera sistemática con un enfoque global que tenga en cuenta las distintas naturalezas y grados de corrupción existentes en los países desarrollados y en los países en vías de desarrollo.

V: LOS “GATEKEEPERS” Y EL LAVADO DE ACTIVOS

86. Al tiempo que se instrumentan medidas contra el lavado de activos en las entidades financieras, aumenta el riesgo de ser descubiertos para aquéllos que buscan utilizar el sistema bancario para lavar fondos provenientes de actividades ilícitas. Cada vez más, los lavadores de dinero recurren al asesoramiento o los servicios de profesionales especializados para facilitar sus operaciones financieras. Esta tendencia a involucrar a diversos expertos en leyes o finanzas, los denominados “gatekeepers”, en maniobras de lavado de activos ha sido documentada previamente por el GAFI⁷ y parece continuar en el presente. Las Nuevas Cuarenta Recomendaciones del GAFI publicadas en el mes de junio de 2003 abordan este tema solicitando la ampliación de las medidas financieras preventivas a profesionales legales y financieros que presentan el riesgo de estar involucrados en actividades de lavado de activos.⁸ Por esta razón, el GAFI decidió examinar una vez más la forma en que los servicios de estos profesionales se pueden usar con fines de lavado de activos.

87. Los abogados, escribanos, notarios, contadores y otros profesionales por el estilo realizan importantes tareas para ayudar a sus clientes a organizarse y administrar sus asuntos financieros. En primer lugar, brindan asesoramiento a personas o empresas en temas tales como inversiones, establecimiento de empresas, fideicomisos y otras disposiciones legales, así como tratar de optimizar la situación impositiva. Además, los profesionales legales preparan y, si corresponde, presentan los formularios necesarios para el establecimiento de empresas y otras entidades legales. Finalmente, algunos de estos profesionales pueden estar involucrados directamente en ciertos tipos específicos de operaciones comerciales (mantienen fondos o realizan pagos relacionados con la compra de propiedades inmuebles, por ejemplo) a nombre de sus clientes.

88. Todas estas funciones, si bien perfectamente legítimas, pueden estar en la mira de grupos de criminales organizados o bien, de criminales individuales. Pueden hacerlo por motivos económicos exclusivamente; no obstante, es más importante el deseo de obtener beneficios de la experiencia de estos profesionales para establecer redes que ayuden a lavar fondos ilícitos. Esta experiencia incluye asesoramiento sobre los mejores medios corporativos o sitios extraterritoriales para usar dichas redes y el establecimiento de empresas o fideicomisos que son los componentes de su trama. También se puede recurrir a estos “gatekeepers” para dar a una operación un tinte de legitimidad al actuar como intermediario con las entidades financieras. En el material utilizado para el ejercicio de tipologías de este año, los expertos parecen confirmar los hallazgos de los trabajos de tipología anteriores del GAFI.

Caso 17: Un contador y abogados prestan colaboración en un plan de lavado de activos

Se identificaron movimientos sospechosos por más de 2 millones de dólares estadounidenses enviados en pequeñas cantidades por distintas personas que solicitaron transferencias electrónicas o giros bancarios a nombre de un cartel de narcotraficantes que importó 24 kg de heroína ocultos en un cargamento de productos al País Z. Las transferencias bancarias compradas a las distintas instituciones financieras del País Y (el país de origen de la droga) se usaron luego para adquirir inmuebles en el país Z.

⁷ Ver informes de tipologías anteriores: FATF-IX: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY1998_en.pdf, FATF-XI: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY2000_en.pdf and FATF-XII: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY2001_en.pdf

⁸ La recomendación 12 sugiere que ciertas obligaciones de debida diligencia y de conservación de registros se hagan extensivas a abogados, escribanos, notarios, otros profesionales legales independientes y contadores. La Recomendación 16 amplía a esta categoría de profesionales la obligación de informar sobre operaciones sospechosas, sujeto al secreto profesional o privilegio profesional legal.

El cartel recurrió a un contador para abrir cuentas bancarias y registrar las compañías. El contador también asesoró a los cabecillas sobre distintas alternativas de inversión.

El cartel también recurrió a una firma de abogados para adquirir propiedades con las transferencias bancarias compradas en el exterior luego de ser procesados a través de la cuenta fiduciaria de la firma de abogados. Los abogados también establecieron fideicomisos y compañías familiares.

Caso 18: Profesionales legales actúan como facilitadores en operaciones de lavado de activos

El director de varias compañías industriales malversó varios millones de dólares utilizando cuentas bancarias de compañías extraterritoriales. Parte de los fondos malversados se invirtieron en propiedades en el País Y por medio de compañías de inversión inmobiliaria sin fines de intercambio administradas por colaboradores de la persona que cometió el delito principal.

Las investigaciones realizadas en el País Y como consecuencia de una denuncia de la UIF demostraron que la

creación e instrumentación de esta vía de lavado de activos había contado con el asesoramiento de “gatekeepers” profesionales de las áreas de contabilidad y legal. Ellos habían contribuido a organizar diferentes préstamos y a establecer el marco legal para las compañías de inversión inmobiliaria sin fines de intercambio utilizadas para adquirir los inmuebles. Estos profesionales también contribuyeron a la administración de las estructuras establecidas en el País Y. La investigación continúa.

Caso 19: Un contador proporciona asesoramiento financiero especial al crimen organizado

Una operación policial y judicial identificó a un contador, el Sr. J, sospechado de formar parte de una organización criminal dedicada al lavado de activos y la reinversión de fondos ilícitos provenientes del narcotráfico dirigida por el Sr. X. El papel del Sr. J era principalmente el de “asesor legal y financiero”. Su tarea consistía en analizar los aspectos legales y técnicos de las inversiones planificadas por la organización e identificar las técnicas financieras más apropiadas para hacer que estas inversiones parecieran lícitas desde el punto de vista fiscal. También debía tratar, en la medida de lo posible, que estas inversiones fueran rentables. El Sr. J era un experto en procedimientos bancarios e instrumentos financieros internacionales de alta sofisticación. En realidad, era el verdadero “cerebro” de la red y su tarea consistía en reinvertir los fondos disponibles del Sr. X. Su *modus operandi* consistía en subdividir las operaciones financieras en distintas zonas geográficas a través de triangulaciones entre compañías e instituciones de crédito extranjeras, mediante transferencias electrónicas y cartas de crédito stand-by que utiliza como garantía de contratos comerciales que luego se invertían en otras actividades comerciales.

89. Varios miembros del GAFI han comenzado a examinar más de cerca el papel de los “gatekeepers” en la facilitación del lavado de activos. En una jurisdicción, que hizo extensiva la obligación de denunciar las operaciones sospechosas a los profesionales legales y financieros independientes, se descubrió que menos del dos por ciento de las denuncias que involucraban a abogados o notarios fueron hechas por los mismos profesionales. En la amplia mayoría de los casos, fueron las instituciones financieras quienes detectaron las posibles actividades sospechosas. Casi el 40 por ciento de estas denuncias estaban relacionadas con la apertura o administración de “cuentas fiduciarias”. Entre las acciones consideradas como sospechosas se hallaban depósitos o extracciones de efectivo de la cuenta en rápida sucesión, depósitos o extracciones desde y hacia fuentes desconocidas o sin relación justificada y operaciones por montos que no parecían adecuados a los fines económicos indicados.

Caso 20: Un abogado utiliza compañías y cuentas fiduciarias extraterritoriales para lavar dinero

El Sr. S lideraba una organización dedicada a la importación de estupefacientes del País A al País B. El Sr. S contrató los servicios de un abogado para lavar los fondos provenientes de esta operación.

A fin de lavar el dinero obtenido de la operación de importación de estupefacientes, el abogado creó una red de entidades societarias extraterritoriales. Dichas entidades se constituyeron en el País C, donde no rige un estricto control de los propietarios, registros y finanzas de las empresas. Una compañía de administración local del País D administraba esas compañías. Esas entidades se usaron para camuflar el movimiento de fondos ilícitos, la adquisición de activos y la financiación de actividades criminales. El Sr. S era el propietario del 100% del capital accionario al portador de estas entidades extraterritoriales.

En el País A, un grupo de personas y compañías sin relación aparente con el Sr. S transfirió grandes sumas de dinero al País D donde permanecían depositadas o bien, se las transfería a través de las compañías extraterritoriales del Sr. S. Se advirtió que esta misma red se utilizó para transferir grandes sumas de dinero a una persona en el País E, que según se descubrió más adelante, era la persona responsable de los cargamentos de droga destinados al País A.

Muchos otros abogados y sus cuentas fiduciarias se utilizaron para recibir efectivo y fondos transferidos, aparentemente, correspondían a beneficios de clientes comerciales del País A. Al ser interrogados por oficiales policiales y judiciales durante el curso de la investigación, muchos de estos abogados alegaban razones de "privilegio" para negarse a cooperar. Al mismo tiempo, el abogado creó otra red similar (que incluía otras cuentas fiduciarias del abogado) para adquirir activos y colocar fondos en medios e instrumentos específicos para ocultar la identidad real del beneficiario. No se pudo condenar al abogado por ninguno de los delitos en el País A. No obstante, los investigadores alegan que su conexión y acciones en nombre del Sr. S son irrefutables.

Caso 21: Un abogado utiliza la cuenta de su cliente para contribuir al lavado de activos

Por un período de tres años, el Sr. X repatrió fondos al País Y para su uso y beneficio personal. Para hacerlo, contó con la asistencia de abogados y contadores que utilizaban operaciones falsas y compañías extraterritoriales. El Sr. Y, un ex abogado, facilitó la trama de repatriación del Sr. X administrando la empresa extraterritorial y las cuentas bancarias de Sr. X en importantes centros financieros. El Sr. Y redactó documentos que aparentaban ser acuerdos de "préstamo" entre la compañía pantalla extraterritorial y una persona designada por el Sr. X en el País Y. Estos acuerdos de préstamo sirvieron como base para la transferencia de millones desde cuentas bancarias de distintos países al país de origen del Sr. X. Una vez que estos fondos llegaban a la cuenta de la persona designada por el Sr. X, se transferían al Sr. X. El abogado del Sr. X utilizaba las cuentas bancarias de la firma de abogados para las operaciones.

90. Otra jurisdicción del GAFI indicó que los grupos dedicados al crimen organizado impedían ser detectados utilizando uno más "gatekeepers" corruptos para canalizar los fondos a través de estructuras creadas por otro grupo de "gatekeepers". De esta manera, el segundo nivel de estos "gatekeepers" no necesitaba estar tan seriamente implicado en la trama, y el grupo dedicado al crimen organizado se "alejaba" más aún del proceso de lavado de activos. Dos de los métodos preferidos que recurrían a "gatekeepers" identificados por esta jurisdicción eran las operaciones inmobiliarias y el uso de expertos legales y contables para crear referencias de auditoría impenetrables. En el caso anterior, se utilizan transferencias de tierras o "traspasos de dominio" porque así se pueden lavar grandes cantidades de dinero en una sola operación. Esta delegación también advirtió que los profesionales contables encargados de establecer la compleja referencia de auditoría para estas redes de lavado de activos a menudo no son descubiertos por los investigadores porque en realidad no se encargan directamente de ninguna de las operaciones financieras importantes.

Caso 22: Se utiliza un fideicomiso para recibir dinero "negro" y adquirir bienes inmuebles

Siguiendo las instrucciones de un traficante de drogas, un abogado depositó efectivo en su propia cuenta fiduciaria y luego efectuó pagos periódicos de hipotecas sobre propiedades cuyo propietario y beneficiario era el mismo traficante. El abogado recibió comisiones por la venta de estas propiedades y por administrar las hipotecas. Si bien más adelante admitió haber recibido dinero en efectivo del traficante, haberlo depositado en su propia cuenta fiduciaria, y haber administrado los pagos hipotecarios del traficante, negó en todo momento tener conocimiento alguno del origen de los fondos.

Implicaciones de la política

91. 85. Numerosos expertos han observado que aun cuando los "gatekeepers" están sujetos a la obligación de denunciar cualquier operación sospechosa, a menudo la cantidad de denuncias es muy reducida. Si bien en algunas jurisdicciones esto puede atribuirse a la relativamente reciente instrumentación de las mencionadas reglas, se pueden percibir ciertos obstáculos que impiden el cumplimiento total de estas reglas por parte de los "gatekeepers" en la prevención del lavado de activos. En gran medida, esto puede

deberse a la falta de conocimiento sobre el problema de parte de estos profesionales o dudas relacionadas con una tradición de secreto profesional sobre los clientes. Una delegación subrayó que los “gatekeepers” tienen acceso a cierta información que podría resultar crítica en la comprensión de ciertos aspectos de las complejas redes de lavado de activos, y por lo tanto, podrían efectuar una significativa contribución a su detección. Por lo tanto, es muy importante que los profesionales legales y contables involucrados en proporcionar servicios o asesoramiento financieros tengan bien en claro el marco legal dentro del cual denunciar las operaciones sospechosas.

92. También resulta aparente que tanto los “gatekeepers” como las instituciones financieras con las que tratan deben realizar todos los procedimientos de debida diligencia de clientes. Lo más probable es que el número de profesionales legales y contables que prestan su cooperación en operaciones de lavado de activos sea muy pequeño. No obstante, tal como lo indican muchos de los expertos en el ejercicio de tipología de este año, una de las razones fundamentales por las cuales las organizaciones criminales buscan los servicios de “gatekeepers” es ofrecer un viso de legitimidad adicional a sus operaciones financieras.

CONCLUSIONES

93. Tal como se indicara al principio de este informe, los objetivos del ejercicio de tipologías de este año consistían en examinar temas de importancia especial para el trabajo que realiza el GAFI y realizar el seguimiento de los métodos o tendencias identificados en trabajos anteriores de tipologías. La financiación del terrorismo y la instrumentación de las Ocho Recomendaciones Especiales siguen siendo una de las preocupaciones principales del GAFI, por lo tanto, el examen del papel de las transferencias electrónicas y las organizaciones sin fines de lucro en la financiación de actividades terroristas del ejercicio de este año, se consideraron partes esenciales para el trabajo global del GAFI. El examen de los puntos vulnerables del sector de seguros relacionados con el lavado de activos de este año amplía algunos de los puntos identificados en el ejercicio del año pasado. Si bien se había abordado el tema de las PEP y los “gatekeepers” en ejercicios anteriores, su inclusión en el programa de este año se ve ampliamente justificada por la publicación de las nuevas Cuarenta Recomendaciones del GAFI que contienen varias medidas tendientes a enfrentar los riesgos en esas dos áreas.

94. Se utilizó un nuevo enfoque en la preparación para el ejercicio y el examen de tres de los temas de este año (transferencias electrónicas, organizaciones sin fines de lucro y el sector de seguros). Este enfoque incluyó análisis adicionales y el debate de los temas antes de la reunión de los expertos. Incluyó también talleres durante la reunión de expertos propiamente dicha para promover una mayor concentración en los temas y también como medio para el intercambio de ideas. La reacción de los expertos ante este nuevo enfoque fue mayormente positiva, por lo que es altamente probable que los organizadores utilicen esta experiencia para mejorar los ejercicios de tipologías futuros.

95. Respecto de las transferencias electrónicas y su conexión con el financiamiento de actividades terroristas, los expertos llegaron a la conclusión de que se trataba de un mecanismo frecuentemente utilizado para ofrecer apoyo a diversos tipos de organizaciones terroristas. Si bien los investigadores han logrado reconstruir vinculaciones con terroristas a través del uso de transferencias electrónicas, una vez que tal uso fue detectado, el hecho de que muchas transferencias internacionales no cuentan con toda la información sobre la persona que la originó constituye un obstáculo clave para determinar dichas vinculaciones. Más aún, la detección inicial del uso de transferencias electrónicas por parte de terroristas sigue siendo una tarea difícil en la actualidad debido al reducido monto de las distintas operaciones y la falta generalizada de otros indicadores útiles.

96. Las organizaciones sin fines de lucro y el papel que desempeñan en facilitar la financiación del

terrorismo continúan siendo una preocupación clave del GAFI. Los expertos en el ejercicio de tipologías de este año han progresado mucho en comprender los tipos de uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro y las “alertas” financieras específicas que pueden indicarlos. Los expertos también trataron de identificar ciertas cuestiones sobre por qué se ignoran tales usos indebidos en el sector y las medidas que podrían tomarse para reducir la vulnerabilidad de las organizaciones sin fines de lucro de ser “usadas” por terroristas. Se necesitará mucho trabajo adicional para refinar este concepto sobre los riesgos de financiamiento de actividades terroristas ya que se relacionan con ciertas partes específicas del sector de las NPO en algunos países.

97. Éste fue el primer año en que el GAFI evaluó los riesgos relacionados específicamente con el lavado de activos a través del sector de seguros. Los expertos debatieron si la cantidad de dinero lavado detectado en este sector no era desproporcionadamente pequeña en comparación con su enorme tamaño. Más aún, existen muchos puntos vulnerables que parecen ser propios del sector. No obstante, los expertos no llegaron a un consenso sobre estos temas. Parece que se logró una mejor comprensión de estos puntos vulnerables por áreas o tipos de producto; no obstante, los expertos concuerdan en que es necesario trabajar más para asegurar que se hayan identificado todas las áreas de riesgo. También es necesario realizar trabajos adicionales para desarrollar otros indicadores relacionados específicamente con estas áreas.

98. Los ejercicios de tipologías anteriores del GAFI examinaron algunos de los riesgos de lavado de activos por parte de personas políticamente expuestas. Los debates posteriores a las presentaciones y el material suministrado para el ejercicio de este año sobre el tema confirman las observaciones anteriores relativas a la naturaleza y las tendencias de este riesgo. Si bien algunos casos demuestran que las PEP han recurrido a agentes o intermediarios para evitar que los descubran, a menudo parece que las actividades financieras ilegales de una PEP hubieran quedado al descubierto si la institución financiera en la que se abrió la cuenta o que la maneja hubiera realizado las debidas diligencias apropiadas. Los expertos recalcaron algunas de las dificultades para determinar si una persona debería ser considerada una PEP, y por ahora, la mejor solución consiste en reforzar la cooperación informal entre las partes en el nivel internacional.

99. De igual modo, el GAFI ha examinado algunos de los riesgos relacionados con los servicios prestados por profesionales contables y legales especializados, denominados “gatekeepers”. Nuevamente, el trabajo realizado durante este ejercicio confirmó y amplió de cierta forma la comprensión de algunas de las características de este sector que lo hacen vulnerable a maniobras de lavado de activos. Muchos de los miembros del GAFI han comenzado a instrumentar medidas que someterían a los “gatekeepers” a las mismas obligaciones respecto de los procesos de debida diligencia de los clientes, conservación de registros y denuncia de operaciones sospechosas que hoy en día tienen las instituciones financieras. Varios expertos recalcaron el hecho de que algunos de los riesgos o puntos vulnerables identificados relacionados con los “gatekeepers”, como así también con el tratamiento de las PEP, se podrían reducir si las medidas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo se aplicaran sistemáticamente y en profundidad.

100. Países del mundo entero, miembros y no miembros del GAFI, y muchas organizaciones internacionales participaron en la Edición XV del ejercicio de tipologías del GAFI. Sus expertos tuvieron la oportunidad de reunir las diversas experiencias de las distintas jurisdicciones en enfrentar los desafíos que plantea el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y aplicarlos a los cinco temas del ejercicio de este año. Si bien algunos esfuerzos tales como el ejercicio de tipologías del GAFI contribuyen a crear conciencia sobre los temas elegidos para un ejercicio determinado, también constituyen un foro para el intercambio de puntos de vista entre expertos con antecedentes operativos (por ejemplo, policía, fiscales, reguladores, UIF, etc.) y funcionarios del gobierno encargados de trazar las políticas. Sin lugar a dudas, es precisamente este intercambio de puntos de vista el elemento esencial de

los esfuerzos del GAFI para promover, y de ser necesario, pulir las Cuarenta Recomendaciones y las Ocho Recomendaciones Especiales sobre el financiamiento del terrorismo.