

CAPÍTULO V

LAS RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL CONTRA EL LAVADO DE DINERO

Como ya lo mencionamos anteriormente, una de las principales tareas del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, es la de formular medidas para combatir el lavado de dinero. Dichas disposiciones han sido plasmadas principalmente en los siguientes documentos:

- 1) Las 40 Recomendaciones de 1990;
- 2) Las 40 Recomendaciones de 1996;
- 3) Las 40 Recomendaciones del 2003; y
- 4) Las 8 Recomendaciones Especiales contra el Terrorismo Internacional.

A continuación describiremos en qué consisten cada uno de los precitados documentos.

A. Las 40 Recomendaciones de 1990

Las primeras recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero fueron emitidas en el mes de abril de 1990. Cabe señalar que las 40 recomendaciones se encuentran agrupadas en los siguientes cuatro apartados:

- 1) Principios generales;
- 2) Papel de los ordenamientos jurídicos nacionales en la lucha contra el lavado de dinero;
- 3) Papel del sistema financiero en la lucha contra el lavado de dinero; y
- 4) Refuerzo de la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de dinero.

1. Principios Generales

Los principios generales se encuentran en las tres primeras recomendaciones. En ellas, el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, establece los ejes fundamentales que van a constituir todo el entramado de las medidas propuestas para la lucha contra el lavado de dinero. Tales ejes son:

- 1) La ratificación de la Convención de Viena sobre el Tráfico de estupefacientes;
- 2) Evitar que las leyes sobre el secreto bancario o profesional de las instituciones financieras impidan la aplicación de las recomendaciones e intensificar la cooperación multilateral; y
- 3) La ayuda mutua judicial en las investigaciones y procedimientos en esta materia.

2. Papel de los Ordenamientos Jurídicos Nacionales en la Lucha contra el Lavado de Dinero

En la recomendación 4 proponen la penalización del lavado de dinero conforme a la Convención de Viena. Al respecto, no nos parece técnicamente correcto que se esté invocando la precitada convención para aplicar determinadas medidas para la legislación interna, cuando dicha convención única y exclusivamente está pensada para el lavado de dinero procedente del narcotráfico.

Asimismo, se pretende que los Estados miembros amplíen la responsabilidad penal a las sociedades y no sólo al personal de las mismas.

3. Papel del Sistema Financiero en la Lucha contra el Lavado de Dinero

El sistema financiero fue la principal vía que las organizaciones criminales, tanto nacionales como internacionales, utilizaron para el lavado de los beneficios obtenidos de sus actividades ilícitas. Por lo que las recomendaciones 8 a la 29 esta dedicado al sector financiero.

En dichas recomendaciones las reglas más importantes son:

- 1) Identificación de los clientes y la conservación de documentos. Si se cumpliera lo anterior al pie de la letra, el lavado de dinero sería imposible o al menos tendría una gran dificultad.

Respecto a la identificación de las personas físicas, el problema no es tanto el de saber quién es la persona que realiza una determinada operación financiera, sino sobre todo quién es la persona por cuenta de la cual se actúa, ya que la mayor parte de las veces el lavado no se hace por los verdaderos propietarios del dinero sino a través de testaferros o fiduciarios. Más complicada aún es la identificación de personas jurídicas, especialmente cuando se trata de las denominadas sociedades pantalla o sociedades instrumentales, que no tienen otra misión que la de ocultar la identidad verdaderas de las personas en cuyo interés se realizan las operaciones económicas o financieras.

- 2) Incremento de la diligencia por parte de las instituciones financieras para ayudar a las autoridades a la detección y represión del lavado de dinero. Por ejemplo señalar la exigencia a las instituciones financieras de prestar especial atención a las operaciones complejas, inhabituales, importantes o sospechosas.
- 3) Protección mediante normas legales, a las instituciones financieras y a sus empleados contra cualquier responsabilidad civil o penal derivada de los actos de colaboración con las autoridades en esta materia.

4. Refuerzo de la Cooperación Internacional

Las diez últimas recomendaciones se refieren a medidas que incrementen tanto la cooperación administrativa internacional, como la ayuda mutua judicial.

Respecto a la cooperación administrativa, se recomienda el registro, por las administradoras nacionales, de los flujos internacionales de dinero en efectivo, en todo tipo de divisa, con el fin de posibilitar, combinando estos datos con los procedentes de otras fuentes extranjeras, estimaciones de los flujos en efectivo entre países (información que debería ponerse a disposición del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales). Por otra parte, los Países deberían mejorar el intercambio de información relativo a operaciones sospechosas, así como a personas o sociedades implicadas en estas operaciones.

Asimismo, las autoridades internacionales deberían reunir y difundir información sobre las evoluciones más recientes en materia de técnicas de lavado de dinero, que las autoridades nacionales trasladarían por su parte a las instituciones financieras.

La cooperación internacional debería apoyarse en una red de acuerdos o convenios bilaterales y multilaterales.

B. Las 40 Recomendaciones de 1996

En respuesta a la movilidad y dinamismo del lavado de dinero, la tarea más importante del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, durante el período 1995-1996, fue el estudio de la actualización de las cuarenta recomendaciones adoptadas en 1990. En el año 1996 se emitieron las nuevas 40 recomendación, de las cuales las principales modificaciones son:

- 1) Extensión de la lista de delitos cuyos beneficios dan lugar al ilícito del lavado de dinero. La recomendación 4 deja al criterio de cada país la determinación de cuáles serán las infracciones graves que deban ser consideradas como generadoras de capitales cuyo lavado dé lugar a los delitos previstos.

- 2) Actividades financieras integradas por empresas no financieras. Al principio, el lavado de dinero se efectuaba a través del sistema financiero, sin embargo, en virtud de que en los distintos países fueron adoptando medidas para prevenir el lavado de dinero, se empezaron a buscar otras vías. Por lo que el citado Grupo propone en su recomendación 9, la aplicación de las medidas inicialmente pensadas para el sector financiero a las operaciones realizadas por determinadas empresas no financieras.

- 3) Declaración obligatoria de las transacciones sospechosas. Con la intención de lograr que ninguna institución financiera pueda desatender las operaciones sospechosas por no existir una obligación jurídica explícita de declaración, el Grupo que nos ocupa propone en la recomendación 15, que todos los países miembros pongan en práctica un sistema de declaración a las autoridades competentes de aquellas operaciones que sean sospechosas de que sus fondos provienen de una actividad ilícita.

La dificultad en esta recomendación es cuándo una institución financiera o un empleado de la institución financiera, puede o debe considerar sospechosa una determinada operación, ya que siempre va a existir un aspecto subjetivo en cada empleado, salvo que se fije un listado de operaciones a declarar en las cuales no se tenga en cuenta la sospecha, sino aspectos objetivos.

4) **Sociedades pantalla.** Son las sociedades que carecen de una estructura orgánica real, que no tienen una actividad comercial, industrial o financiera real y en las cuales tampoco aparecen sus auténticos propietarios. Dichas clases de sociedades, cuyas acciones son al portador y sobre las que no existe control alguno por parte de las autoridades del país en que están domiciliadas han constituido uno de los instrumentos más utilizados por las organizaciones delictivas internacionales para sus operaciones de lavado de dinero. Por lo antes expuesto, el multicitado Grupo ha tratado de hacer hincapié en la vigilancia especial que los países deben mantener sobre las mismas para prevenir su utilización ilegal.

El Grupo no recomienda prescindir o perseguir a las sociedades pantalla, ya que no se trata de instrumentos necesariamente ilegales o medios exclusivos del lavado de dinero procedente del crimen. El citado Grupo lo que recomienda es que se les preste especial atención para prevenir la eventual utilización ilegal de las mismas.

5) **Extensión relativa a la identificación de clientes.** En la recomendación 10 establece que las instituciones financieras no deberían abrir o mantener cuentas anónimas, ni cuentas bajo nombres manifiestamente ficticios. Para ello deberían estar obligados legalmente a identificar, mediante un documento oficial a sus clientes habituales u ocasionales, y a registrar esta identidad cuando realicen las correspondientes transacciones. Se llama especialmente la atención respecto de esta exigencia de identificación para los supuestos de apertura de cuentas o libretas en los casos de transacciones fiduciarias, en el alquiler de cajas fuertes o cuando tales personas procedan a realizar transacciones importantes en efectivo.

Por lo que respecta a la identificación de las personas jurídicas, el Grupo recomienda que las instituciones financieras deben observar medidas especiales. Asimismo, deberán verificar la existencia y estructura jurídica de sus clientes mediante una prueba de la constitución de la sociedad, obtenida a través de un registro público o mediante otras fuentes, y en el que aparezca el nombre del cliente, su forma jurídica, su dirección, sus administradores, así como las disposiciones que rigen las facultades de actuación de las personas jurídicas. Además, tendrán que verificar que cualquier persona que pretenda actuar en nombre de dicho cliente, está autorizado a hacerlo debiendo en todo caso identificar a esa persona.

6) Evolución reciente de la tecnología. El Grupo mediante la recomendación 13 invita a los países a prestar una atención especial a las amenazas de lavado de dinero inherentes a aquellas nuevas tecnologías que puedan favorecer el anonimato.

7) Oficinas de cambio. Las notas interpretativas las definen como las instituciones que efectúan operaciones de cambio manuales (en efectivo o mediante cheque o tarjeta de crédito). El Grupo propone la exigencia de, al menos, un sistema de declaración, o incluso de autorización formal, para la creación de tales oficinas. Esta autorización sólo debería ser concedida cuando se dieran determinadas condiciones en los directivos y accionistas, debiendo quedar sometidos unos y otros a los criterios de competencia y honorabilidad.

Se recomienda que las oficinas de cambio queden sometidas a la misma reglamentación contra el lavado de dinero que se aplica a las otras instituciones financieras. Específicamente se les debe exigir el cumplimiento de las obligaciones de identificación de clientes, de

notificación de las transacciones sospechosas, de diligencia y de conservación de documentos.

- 8) Vigilancia de movimientos transfronterizos en efectivo. La recomendación 22 invita a los países miembros a poner en práctica medidas realistas para detectar los transportes físicos de dinero o instrumentos de pago al portador a través de las fronteras, con la condición de que tal información no perturbe la libertad de movimientos de capitales. Por lo que se propone que los países miembros puedan someter todos los movimientos físicos transnacionales de dinero efectivo a partir de una determinada cantidad a una intervención administrativa, bien sea una verificación o una declaración ante las autoridades monetarias.

Otra medida recomendada por el Grupo es que cuando un país descubra un movimiento internacional y regular de divisas, instrumentos monetarios, o metales o piedras preciosas, debe notificarlo tanto a las autoridades competentes del país de origen como al de destino del transporte, a fin de cooperar a determinar la fuente, el destino y el objeto de estos envíos.

- 9) Transferencias vigiladas. Son aquellas operaciones de transferencia de capitales que se permiten realizar a pesar de que se tiene constancia, o al menos sospecha, de que provienen de actividades criminales. Al respecto, el Grupo recomienda a los Estados miembros que tomen las medidas oportunas para impedir la existencia de obstáculos en la utilización de estas transferencias vigiladas.

C. Las 40 Recomendaciones del 2003

El proceso de revisión de las Cuarenta Recomendaciones fue intenso, abierto a los miembros del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, a los no miembros, a los observadores, a los sectores financieros y a las partes interesadas. .

Las Cuarenta Recomendaciones revisadas fueron emitidas en el mes de junio del 2003. Se aplican ahora no solamente al lavado de dinero sino también al financiamiento del terrorismo, y al combinarse con las Ocho Recomendaciones Especiales sobre financiamiento del Terrorismo proporcionan un esquema de medidas ampliado, global y coherente para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

La revisión a las recomendaciones es significativa, hay muchos agregados y cambios importantes que pueden ayudar a fortalecer los sistemas nacionales. A continuación enunciaremos los cambios que realizaron a las 40 recomendaciones emitidas en el año 1996, que estimamos de mayor trascendencia.

1. Alcance del Delito de Lavado de Dinero

En la recomendación 1 se agrega que los delitos subyacentes se pueden definir tomando como base todos los delitos, o a partir de un umbral vinculado ya sea con una categoría de delitos graves o con la pena de prisión aplicable al

delito subyacente (criterio del umbral), o construyendo una lista de delitos subyacentes, o usando una combinación de estos criterios.

Además, consideran que cuando un país aplica el criterio del umbral, los delitos subyacentes deberían comprender, como mínimo, todos los delitos que encuadren en la categoría de delitos graves dentro de su legislación nacional o deberían incluir delitos punibles con una pena máxima de más de un año de prisión. En los países cuyos sistemas jurídicos tienen un umbral mínimo para los delitos, los delitos subyacentes deberían comprender a todos los delitos que se castigan con una pena mínima de más de seis meses de prisión.

Cualquiera sea el criterio que se adopte, cada país debería incluir por lo menos una serie de delitos dentro de cada una de las categorías establecidas. Como vemos, uno de los agregados a las recomendaciones que vale la pena destacar, es el hecho de que se presenta un amplio catálogo de los delitos precedentes del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, que recomiendan que se incorporen a la legislación. Estos delitos son participación en grupos de crimen organizado, actos de terrorismo incluyendo su financiamiento, tráfico de seres humanos y contrabando de inmigrantes, explotación sexual incluyendo explotación sexual infantil, tráfico ilegal de drogas y de armas, tráfico ilegal de artículos robados, corrupción y soborno, fraude, falsificación de dinero, falsificación y piratería de productos, crímenes ambientales, asesinato y lesión grave, secuestro y retención ilegal de personas, robo, contrabando, extorsión, falsificación, piratería y manipulación y divulgación o utilización de información financiera confidencial.

Cabe señalar que ha sido siempre recomendado y se mantiene el hecho de que la legislación de los países debe señalar que constituye lavado de dinero cuando el producto de los delitos antes descritos se inserten en un país aun cuando el delito precedente se haya cometido en otro país, siempre y cuando éste sea un delito en la jurisdicción donde se comete el lavado de dinero. Recomiendan también, que los países pueden indicar en su legislación que el único pre-requisito sea que la conducta hubiese constituido un delito precedente si éste se hubiese cometido localmente.

2. Procedimientos de Debida Diligencia y Registros Actualizados sobre Clientes

En la recomendación 5 estipulan las medidas fundamentales que las instituciones financieras deben tomar en cuenta para identificar y verificar la identidad de clientes y beneficiarios, y llevar a cabo la debida diligencia. Por lo tanto, se establece de manera más específica los casos en que proceden los procedimientos de debida diligencia respecto del cliente, entre ellas la identificación y verificación de la identidad de sus clientes, cuando:

- 1) Inicien relaciones comerciales;
- 2) Se lleven a cabo operaciones ocasionales por encima del umbral designado aplicable;
- 3) Exista la sospecha de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo; o
- 4) La institución financiera tenga dudas acerca de la veracidad o congruencia de la información de identificación del cliente obtenida anteriormente.

Las medidas a tomar sobre procedimientos de debida diligencia respecto del cliente, son los siguientes:

- 1) Identificar al cliente y verificar su identidad empleando documentos, datos e información de una fuente independiente y confiable;
- 2) Identificar al beneficiario final, y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final de modo que la institución financiera quede convencida de que conoce al beneficiario final. En el caso de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, las instituciones financieras deberían, además, tomar medidas razonables para conocer la estructura de propiedad y control del cliente;
- 3) Obtener la información sobre el propósito y la naturaleza de la relación comercial; y
- 4) Llevar a cabo un proceso continuo de debida diligencia respecto de la relación comercial, así como un examen detallado de las operaciones realizadas durante todo el curso de esa relación, con el fin de asegurar que las operaciones que se están haciendo son compatibles con lo que la institución sabe del cliente, sus negocios y perfil de riesgo, incluso el origen de los fondos, en caso necesario.

Además, recomiendan que en las categorías de mayor riesgo, las instituciones financieras deberían llevar a cabo un procedimiento de debida diligencia más exhaustivo. En algunas circunstancias en que los riesgos sean menores, los países pueden decidir que las instituciones financieras pueden aplicar medidas más reducidas o simplificadas.

Las instituciones financieras deberían verificar la identidad del cliente y del beneficiario final antes y mientras se establece una relación comercial o se

hacen operaciones con clientes ocasionales. Los países pueden permitir a sus instituciones financieras que completen la verificación lo antes posible después de establecida la relación, cuando los riesgos de lavado de dinero se estén manejando con eficacia y cuando sea esencial para no interrumpir el curso normal de los negocios.

En los casos en que la institución financiera no pueda cumplir con los procedimientos de debida diligencia respecto al cliente, no debería abrir la cuenta, iniciar relaciones comerciales ni llevar a cabo la operación; o debería poner fin a la relación comercial; y debería considerar hacer un reporte de operaciones sospechosas en relación con el cliente.

Estos requisitos se aplicarían a todos los clientes nuevos y a los clientes ya existentes en base a su importancia y riesgo, y deberían llevar a cabo un procedimiento de debida diligencia respecto de esas relaciones existentes en su debido momento.

Por otro lado, las recomendaciones 6 y 7 se refieren a las personas expuestas políticamente y a los bancos corresponsales. El Grupo considera que en estas dos áreas requieren medidas adicionales para realizar la debida diligencia debido a los riesgos del lavado de dinero o financiamiento terrorista. Los pasos extras ayudarán a asegurar que las instituciones financieras tengan la información necesaria y los sistemas que se requieren para tratar con mayores riesgos.

El concepto de personas expuestas políticamente se introduce en la recomendación 6 de la siguiente manera: individuos a quienes se les confía o

se les haya confiado con posiciones prominentes de función pública de un país extranjero, por ejemplo Jefes de Estado o de gobierno, políticos de alto rango, oficiales de alto rango de gobierno, judiciales o militares; ejecutivos de alto rango de empresas estatales, oficiales importantes de partidos políticos. En relación con las personas expuestas políticamente, las instituciones financieras, además de implementar las medidas sobre procedimientos de debida diligencia normales, deberán:

- 1) Contar con sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si el cliente es una persona políticamente expuesta;
- 2) Obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía para establecer relaciones comerciales con esos clientes;
- 3) Tomar medidas razonables para determinar cuál es el origen de la riqueza y el origen de los fondos; y
- 4) Llevar a cabo una vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial.

A su vez, la recomendación 7, se refiere a las relaciones de corresponsalía bancaria transnacional y otras relaciones similares, las instituciones financieras, además de implementar las medidas sobre procedimientos de debida diligencia normales, deberían:

- 1) Reunir información suficiente sobre un banco representado que le permita comprender cabalmente la naturaleza de sus negocios y para determinar, en base a la información de dominio público, cuál es la reputación de la institución y la calidad de su supervisión, incluyendo si

ha sido objeto de investigación o intervención de la autoridad de control por lavado de activos o financiamiento del terrorismo;

- 2) Evaluar los controles instalados para lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo de la institución representada;
- 3) Obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía antes de establecer nuevas relaciones de corresponsalía;
- 4) Documentar las respectivas responsabilidades de cada institución; y
- 5) Con respecto a las cuentas de transferencias de pagos en otras plazas, tener la convicción de que el banco representado ha verificado la identidad y ha realizado el procedimiento de debida diligencia permanente de los clientes que tienen acceso directo a las cuentas del banco corresponsal y que está en condiciones de suministrar los datos de identificación de un cliente a pedido del banco corresponsal.

La recomendación 9 se refiere a la confianza en terceras partes y negocios inducidos. Algunos países permiten a sus instituciones financieras confiar en otras personas, fuera de sus empleados y agentes para llevar a cabo algunas de las medidas requeridas sobre el procedimiento de debida diligencia de sus clientes. El Grupo reconoce que ésta es una práctica comercial común y permite que los países permitan que sus instituciones dejen esta responsabilidad en terceras personas siempre y cuando las condiciones indicadas en la Recomendación se cumplan. Cabe señalar que la responsabilidad final pertenece a la institución financiera que delega a una tercera persona.

En la recomendación 13, el reporte de operación sospechosa incluye al producto de una actividad delictiva o que están relacionadas con el financiamiento al terrorismo.

Otro aspecto interesante de estas recomendaciones es que en la recomendación 12 se reconoce la necesidad de que además de las actividades financieras, las actividades no financieras estén incluidas en las legislaciones sobre el lavado de dinero ya que éste se realiza cada vez con más sofisticación. Los requisitos del procedimiento de debida diligencia respecto del cliente y de conservación de los registros (Recomendaciones 5, 6 y 8 a 11) se aplican también a las actividades y profesiones no financieras en las siguientes situaciones:

- 1) Casinos: cuando los clientes realicen operaciones financieras iguales o mayores al umbral designado aplicable;
- 2) Agentes inmobiliarios: cuando participan en operaciones para sus clientes relacionadas con la compra y venta de bienes inmuebles;
- 3) Comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas cuando: hagan alguna operación en efectivo con un cliente, igual o mayor que el umbral designado aplicable;
- 4) Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables cuando preparan o llevan a cabo operaciones para su cliente, relacionadas con las actividades siguientes:
 - compraventa de bienes inmuebles;
 - .administración del dinero, valores y otros activos del cliente;
 - administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores;

- organización de aportes para la creación, operación o administración de compañías;
 - creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas; y
 - compra y venta de entidades comerciales.
- 5) Proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos: cuando éstas llevan a cabo incorporación de personas jurídicas, ofrecen servicios de directores, secretarios o socios o posiciones similares en personas jurídicas, brindan servicios de oficina registrada, dirección y recepción de correspondencia para personas jurídicas, actúan como fideicomisario en un fideicomiso, actúan como accionista de una persona jurídica.

Por lo tanto, todas las actividades financieras y no financieras designadas deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- 1) No abrir cuentas anónimas.
- 2) Identificar y verificar la identificación del cliente.
- 3) Identificar al verdadero dueño.
- 4) Obtener información sobre el propósito y naturaleza del negocio.
- 5) Realizar la diligencia debida constantemente para asegurar que ésta se lleva a cabo de acuerdo al perfil del cliente.
- 6) Tener particular cuidado con la tecnología nueva o en desarrollo que permita el anonimato, especialmente en aquellas transacciones que se realizan remotamente.
- 7) Guardar registros por lo menos por 5 años sobre las transacciones y evidencias de identificación de clientes, señalando que éstas deben estar disponibles a las autoridades competentes.
- 8) Reportar transacciones sospechosas a las unidades de inteligencia financiera de cada país.

- 9) Incorporar y desarrollar programas de cumplimiento y capacitación de personal constante.
- 10) Tener sistemas de auditorías (internas o externas) para verificar el cumplimiento de estas medidas.

3. Reporte de Operaciones Sospechosas y Cumplimiento

La recomendación 16 establece que los requisitos dispuestos en las Recomendaciones 13 a 15 y 21 se deberán aplicar también a las actividades y profesiones no financieras designadas, con sujeción a las siguientes salvedades:

- 1) Se debería requerir a los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores que reporten operaciones sospechosas cuando, por cuenta o en representación de un cliente, participen en una operación en relación con las actividades, descritas en la Recomendación 12. Se alienta firmemente a los países a que hagan extensivo el requisito de reporte al resto de las actividades profesionales de los contadores o contables, incluyendo las auditorías.
- 2) Se debería requerir a los comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas que reporten operaciones sospechosas cuando realicen alguna operación en efectivo con un cliente, igual o mayor que el umbral aplicable señalado.
- 3) Se debería requerir a los proveedores de servicios de sociedades y fideicomisos, que reporten operaciones sospechosas de un cliente cuando, por cuenta o en nombre de un cliente, participen en una

operación en relación con las actividades descritas en la Recomendación 12.

Cabe señalar que no se requiere que los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que actúen como profesionales independientes, reporten sus sospechas si la información relevante ha sido obtenida en circunstancias en las que se encontraban sujetos al privilegio del secreto profesional o secreto legal.

4. Otras Medidas para Impedir el Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo

La recomendación 17 estatuye que los países deberían asegurar que se disponga de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas, sean de orden penal, civil o administrativo, para tratar a las personas físicas o jurídicas cubiertas por estas Recomendaciones que no cumplan con los requisitos para combatir el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo.

Por su parte, la recomendación 18 establece que los países no deberían aprobar la instalación o aceptar la continuidad de la operatoria de bancos pantalla. Las instituciones financieras deberían negarse a entrar o permanecer en una relación de corresponsalía bancaria con bancos pantalla. Asimismo, las instituciones financieras deberían cuidarse de establecer relaciones con

instituciones financieras extranjeras representadas en corresponsalía cuando éstas permitan que sus cuentas sean utilizadas por bancos pantalla.

Además, la recomendación 20 determina que los países deberían considerar la aplicación de las recomendaciones del Grupo a otras actividades y profesiones, además de las actividades y profesiones no financieras designadas, que presenten un riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.

**5. Medidas a Adoptar con
Respecto a Países
donde no se Aplican las
Recomendaciones del
GAFI o las Aplican
Insuficientemente**

La recomendación 23 establece que los países deberían asegurarse de que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que estén implementando efectivamente las Recomendaciones del Grupo. Las autoridades competentes deberían adoptar las medidas legales o reglamentarias necesarias para impedir que delincuentes o sus asociados tengan o sean beneficiarios finales de participaciones importantes o controlantes o que ocupen una función gerencial en una institución financiera.

Respecto de las instituciones financieras sujetas a los Principios Centrales, las medidas de regulación y de supervisión que se aplican con fines de precaución y que también son relevantes para el lavado de dinero, deberían

aplicarse de manera similar para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Otras instituciones financieras deberían ser registradas, reguladas apropiadamente y estar sujetas a la supervisión o el control a los fines de la lucha contra el lavado de dinero, teniendo en cuenta el riesgo que constituye el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo en dicho sector. Como mínimo, las actividades que presten el servicio de transferencias de dinero o valor, o de cambio de moneda o divisas, deberían recibir autorización o ser registradas y estar sujetas a sistemas efectivos de vigilancia y garantía del cumplimiento de los requisitos nacionales destinados a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Por su parte, la recomendación 24 estatuye que las actividades y las profesiones no financieras designadas deberían estar sujetas a medidas de regulación y de supervisión en la forma anteriormente expresada.

En primer lugar recomiendan que los casinos deberían estar sometidos a un régimen de regulación y supervisión integral que asegure que han implementado efectivamente las medidas necesarias contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Como mínimo:

- 1) Los casinos deberían funcionar bajo licencia;
- 2) Las autoridades competentes deberían adoptar las medidas legales o reglamentarias necesarias para impedir que delincuentes o sus asociados tengan o sean beneficiarios finales de participaciones

significativas o de control o que ocupen una función gerencial o sean operadores de un casino; y

- 3) Las autoridades competentes deberían asegurar la efectiva supervisión de los casinos en lo atinente al cumplimiento de los requisitos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

En segundo lugar, recomiendan que los países deberían asegurarse de que las demás categorías de actividades y profesiones no financieras designadas estén sujetas a sistemas eficaces de vigilancia que aseguren el cumplimiento de los requisitos para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Esta vigilancia debería realizarse en función de la sensibilidad al riesgo y podría estar a cargo de una autoridad gubernamental o un órgano de autorregulación apropiado, siempre que tal órgano sea capaz de garantizar que sus miembros cumplirán con las obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

A su vez, la recomendación 25 establece que las autoridades competentes deberían establecer directrices y dar retroalimentación que ayuden a las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras a aplicar las medidas nacionales destinadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, en particular, a detectar y reportar operaciones sospechosas.

6. Autoridades Competentes, sus Facultades y Recursos

La recomendación 26 establece que los países deberán crear unidades de inteligencia financiera que se desempeñen como organismo central nacional para la recepción, el análisis y la divulgación del reporte de operaciones sospechosas y otra información relacionada con un posible lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. La unidad de inteligencia financiera debería tener acceso, directa o indirectamente, y oportunamente, a la información financiera, administrativa y proveniente de las autoridades garantes del cumplimiento de la ley necesaria para el cumplimiento apropiado de sus funciones, incluyendo el análisis de los reportes de operaciones sospechosas.

La recomendación 27 estatuye que los países deberían asegurar que la responsabilidad de las investigaciones de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo recaiga en las autoridades garantes del cumplimiento de la ley. Se alienta a los países a apoyar y desarrollar, en la mayor medida posible, técnicas de investigación especiales adecuadas para la investigación del lavado de activos, tales como entrega vigilada, operaciones encubiertas y otras técnicas relevantes. También se alienta a los países a que utilicen otros mecanismos eficaces tales como el uso de grupos permanentes o temporarios especializados en las investigaciones patrimoniales y las investigaciones en colaboración con las autoridades competentes correspondientes de otros países.

Por su parte, la recomendación 28 dispone que cuando se llevan a cabo investigaciones de lavado de dinero y de los delitos subyacentes sobre los que aquél se funda, las autoridades competentes deberían estar en condiciones de obtener documentos e información para emplearlos en esas investigaciones, y en los procesos judiciales penales y acciones relacionadas. Ello debería incluir facultades para emplear medidas compulsivas para la presentación de registros por parte de las instituciones financieras y otras personas, para el registro de personas y de locales, y para embargar y obtener pruebas.

Además, la recomendación 29 determina que los supervisores deberían tener facultades adecuadas para vigilar y asegurar el cumplimiento, por parte de las instituciones financieras, de las obligaciones para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, incluyendo la autoridad para realizar inspecciones. Se los debería autorizar a exigir la presentación de cualquier información de las instituciones financieras que sea pertinente a la vigilancia de ese cumplimiento, y a imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de esas obligaciones.

El Grupo en su recomendación 30 considera que los países deberían proporcionar a sus organismos competentes involucrados en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Los países deberían contar con procesos que aseguren que el personal de esos organismos sean personas de gran integridad.

A su vez, la recomendación 31 determina que los países deberían asegurar que los responsables de formular las políticas, las unidades de inteligencia financiera, las autoridades garantes del cumplimiento de la ley y los supervisores cuenten con mecanismos efectivos que les permitan cooperar y, en los casos apropiados, coordinar a nivel nacional entre sí con respecto al desarrollo y la implementación de políticas y actividades destinadas a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Finalmente, la recomendación 32 estatuye que los países deberían asegurarse de que sus autoridades competentes sean capaces de revisar la eficacia de sus sistemas para combatir el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, llevando estadísticas completas respecto de las cuestiones relevantes para la efectividad y eficiencia de esos sistemas. Éstas deberían incluir estadísticas sobre los reportes de operaciones sospechosas recibidos y divulgados; sobre investigaciones, acciones judiciales y condenas referidas al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, sobre bienes congelados, embargados y decomisados; y sobre asistencia legal mutua u otros pedidos internacionales de cooperación.

7. Transparencia de las Personas Jurídicas y de otras Estructuras Jurídicas

El Grupo en sus recomendaciones 33 y 34 es enfático en recomendar a los países en asegurarse de contar con información adecuada, precisa y oportuna sobre los beneficiarios finales y el control de las personas jurídicas que las autoridades competentes puedan obtener o las que puedan acceder sin

demora, así como también información sobre los fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios. Particularmente, enfatizan en aquellos países que permiten acciones al portador deben adoptar las medidas necesarias para asegurarse que no sean mal utilizadas para el lavado de dinero y deben poder demostrar que dichas medidas sean adecuadas.

8. Cooperación Internacional

Las recomendaciones referentes a la cooperación internacional se conforman por las recomendaciones 35 a 40 se refiere a la cooperación internacional. Dichas recomendaciones han sido desarrolladas y refinadas.

En la recomendación 35 mencionan que todos los países ratifiquen e implementen la Convención de Viena, la Convención de Palermo, la Convención Internacional de 1999 de las Naciones Unidas para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo. Igualmente recomiendan la ratificación e implementación de otros tratados internacionales tales como la Convención sobre Lavado, Búsqueda, Decomiso y Confiscación de Fondos procedentes de Crímenes del Consejo Europeo de 1990 y la Convención Interamericana contra el Terrorismo del 2002.

De la asistencia legal mutua y extradición, la recomendación 36 referente a la extradición y asistencia mutua, sugieren lo siguiente:

- 1) No deberían prohibir o imponer condiciones no razonables o indebidamente restrictivas sobre la prestación de asistencia legal mutua;
- 2) Deberían asegurarse de contar con procedimientos claros y eficientes para cumplir con los pedidos de asistencia legal mutua;
- 3) No deberían negarse a cumplir con los pedidos de asistencia legal mutua fundándose exclusivamente en que se considera que el delito también involucra cuestiones fiscales; y
- 4) No deberían negarse a cumplir con un pedido de asistencia legal mutua fundándose en que las leyes exigen que las instituciones financieras mantengan el secreto o la confidencialidad.

Por su parte, la recomendación 37 se refiere a que hasta donde sea posible, los países presten asistencia legal, aunque haya ausencia de doble criminalidad. Esta debe satisfacerse independientemente de que los países clasifiquen la ofensa dentro de la misma categoría, o denominen la ofensa en términos diferentes, siempre y cuando ambos países hayan calificado el delito como uno precedente.

Otras formas de cooperación se establecen en la recomendación 40, misma que se refiere a la cooperación internacional que no entra dentro de la ayuda legal y la extradición. Establece que se deberían permitir los intercambios sin condiciones indebidamente restrictivas en los siguientes casos:

- 1) Las autoridades competentes no deberían rechazar una solicitud de asistencia fundándose solamente en que se considera que la solicitud también involucra cuestiones fiscales;

- 2) Los países no deberían invocar leyes que requieran que las instituciones financieras mantengan el secreto o la confidencialidad como fundamento para rehusarse a cooperar; y
- 3) Las autoridades competentes deberían estar en condiciones de realizar indagatorias y, en los casos en que sea posible, investigaciones en representación de homólogas extranjeras.

Además, recomienda que cuando la facultad de obtener la información por parte de una autoridad competente extranjera no esté dentro de las facultades de su homólogo, también se alienta a los países a que permitan un intercambio de información rápido y constructivo con otras autoridades. La cooperación con autoridades extranjeras que no sean homólogas podría darse directa o indirectamente. En caso de no se sepa con certeza cuál es la vía adecuada a seguir, las autoridades competentes deberían ponerse en contacto primero con sus homólogas extranjeras solicitando asistencia.

D. Las 8 Recomendaciones Especiales contra el Terrorismo

En un Plenario extraordinario sobre la Financiación del Terrorismo, realizado en Washington, D.C. el 29 y 30 de octubre de 2001, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) amplió su misión más allá del lavado de dinero, ya que emitió 8 Recomendaciones Especiales para combatir la financiación del terrorismo. La implementación de estas Recomendaciones Especiales impedirá que los terroristas y quienes los apoyan accedan al sistema financiero internacional.

Para ayudar a los países a poner en vigor medidas efectivas para luchar contra la financiación del terrorismo, desde octubre de 2002 se han desarrollado interpretaciones y guías adicionales sobre las Ocho Recomendaciones Especiales.

Las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, acerca de la Financiación del Terrorismo, al combinarlas con las 40 Recomendaciones acerca de lavado de dinero, establecen el marco de base para detectar, prevenir y suprimir la financiación del terrorismo y los actos terroristas. Las Recomendaciones Especiales son las siguientes:

1) Ratificación e implantación de los instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas.

Cada país deberá adoptar medidas de inmediato para ratificar e implementar plenamente la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999.

Los países también deberán implementar en forma inmediata las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión de la financiación de actos terroristas, en particular la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

2) Tipificación de la financiación del terrorismo y el lavado de dinero asociado a ello.

Cada país deberá tipificar como delito la financiación del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas. Los países deberán asegurarse de que tales delitos se establezcan como delitos previos al lavado de dinero.

- 3) Cada país deberá adoptar medidas para congelar sin dilación los fondos u otros bienes de los terroristas, de quienes financian el terrorismo y de las organizaciones terroristas, conforme a las resoluciones de Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión de la financiación de los actos terroristas.

Cada país deberá, también, adoptar e implantar medidas -entre ellas las de carácter legislativo- que faculten a las autoridades competentes a secuestrar y confiscar bienes que sean resultado de la financiación del terrorismo, de actos terroristas o de organizaciones terroristas o que se hayan usado, se haya intentado usar o se hayan destinado a ser usados con tales fines.

- 4) Informe de transacciones sospechosas relacionadas con el terrorismo. Si las instituciones financieras u otras unidades de negocios o entidades sujetas a obligaciones anti-lavado de dinero sospechan o tienen indicios razonables para sospechar que existen fondos vinculados o relacionados con el terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas o con el fin de ser usados en ello, tales entidades deberán informar sin demora sus sospechas a las autoridades competentes.

- 5) Cooperación internacional.

Cada país deberá proporcionar a otro país, sobre la base de un tratado, acuerdo o mecanismo de asistencia legal mutua o intercambio de información, el máximo grado posible de asistencia en conexión con investigaciones, informes y procedimientos criminales, civiles y administrativos relativos a la financiación del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas.

Los países deberán adoptar, también, todas las medidas posibles para asegurar que ellos no van a proporcionar refugios seguros a los

individuos acusados de financiar el terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas y deberán contar con procedimientos legales en vigencia para extraditar a tales individuos cuando sea posible.

6) Sistemas alternativos de envío de fondos.

Cada país deberá tomar medidas para asegurar que las personas físicas o morales, incluyendo los agentes que brindan servicios de transmisión de dinero o títulos de valores, incluyendo las transferencias a través de redes o sistemas informales, deban ser autorizadas o registradas y sujetas a todas las Recomendaciones del Grupo aplicables a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias. Cada país deberá asegurar que las personas físicas o morales que brinden este servicio ilegalmente se les impongan sanciones administrativas, civiles o penales.

7) Transferencias por cable.

Los países deberán adoptar medidas para requerir a las instituciones financieras, incluyendo a las que se dedican al giro de dinero o títulos de valores, que incluyan información adecuada y significativa sobre el ordenante (nombre, domicilio y número de cuenta) en las transferencias de fondos y mensajes relativos a las mismas. La información deberá permanecer con la transferencia o el mensaje relativo a ella a través de la cadena de pago.

Los países deberán tomar medidas para asegurar que las instituciones financieras, incluyendo a las que se dedican al giro de dinero o títulos de valores, realicen un examen detallado y vigilen las transferencias de fondos de actividades que no contengan toda la información acerca del ordenante (nombre, domicilio y número de cuenta).

8) Organizaciones sin fines de lucro.

Los países deberán adecuar las leyes y reglamentos referidos a las entidades que puedan ser utilizadas indebidamente para la financiación del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables y los países deberán asegurarse de que ellas no puedan ser utilizadas en forma ilegalmente:

- a) Por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales;
- b) Para explotar entidades legales como conducto para la financiación del terrorismo terrorista, incluyendo el propósito de evadir medidas de congelamiento de bienes; y
- c) Para esconder y ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia organizaciones terroristas.