

EL PAPEL DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL EN LA  
LUCHA CONTRA EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

Ramón García Gibson

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad del País Vasco

ITER CRIMINIS – Revista de Ciencias Penales

Núm. 1 – Tercera época

Tlalpan, México – 2005

Pp. 89 - 106

<http://www.cienciaspenales.net>

## EL PAPEL DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

Ramón GARCÍA GIBSON<sup>1</sup>

A partir de un análisis minucioso del papel que ha desempeñado el Grupo de Acción Financiera Internacional en la lucha contra el terrorismo y el lavado de dinero, el doctor García Gibson explica los antecedentes, causas y efectos de dichos delitos, comentando, específicamente, la *USA Patriot Act*, como “modelo” de respuesta legislativa al terrorismo.

### I. INTRODUCCIÓN

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) o Financial Action Task Force (FATF, por sus siglas en inglés) se estableció en 1989 en París durante la cumbre de líderes del Grupo de los Siete Países Industrializados y el presidente de la Comisión Europea,<sup>2</sup> para fomentar la acción internacional contra el lavado de dinero. Original-

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana; maestría en Derecho por la Universidad de Houston y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Según su naturaleza jurídica, el GAFI es un organismo internacional independiente cuya sede se encuentra en París, adscrito a las oficinas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

mente llamado Grupo de Acción Financiera del G-7, el GAFI es hoy el mayor catalizador en el mundo para las acciones gubernamentales contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Su principal objetivo fue coordinar y dar a conocer una campaña internacional contra el lavado de dinero. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos sus responsabilidades fueron extendidas en octubre del 2001 para incluir la lucha contra el financiamiento al terrorismo.<sup>3</sup>

Desde entonces el GAFI ha sido el organismo más importante a escala mundial para establecer estándares en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo y ha trabajado para promover una conciencia y cooperación internacional en estas materias.

Los 31 países y gobiernos miembros del GAFI son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong-China, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

La Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo también son miembros del GAFI.<sup>4</sup> Asimismo existen 5 organismos regionales tipo GAFI y más de 15 organizaciones internacionales u organismos internacionales tienen el estatus de observadores.

Es importante resaltar que las admisiones de Sudáfrica y la Federación Rusa como miembros activos de GAFI durante 2002-2033 ayudaron al desarrollo de guías para implementar las nueve recomendaciones espe-

<sup>3</sup> Se adoptaron 9 recomendaciones especiales que dan los lineamientos legislativos y regulatorios que los países necesitan establecer para prevenir el financiamiento al terrorismo, las recomendaciones brindan un marco mejorado, comprensivo y consistente de medidas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

<sup>4</sup> La lista de miembros y observadores puede ser encontrada en la siguiente dirección electrónica: [http://www.fatgafi.org/Members\\_en.htm](http://www.fatgafi.org/Members_en.htm).

ciales para combatir el financiamiento al terrorismo, tema del presente artículo.

Existen también algunas organizaciones internacionales que tienen características similares al GAFI, algunas de ellas poseen estatus de miembros observadores, así como otras que siendo miembros de GAFI también son miembros de dichas organizaciones. Algunas de ellas, además de contar con medidas en contra del lavado de dinero, han extendido sus recomendaciones recientemente al financiamiento del terrorismo, entre ellas tenemos:

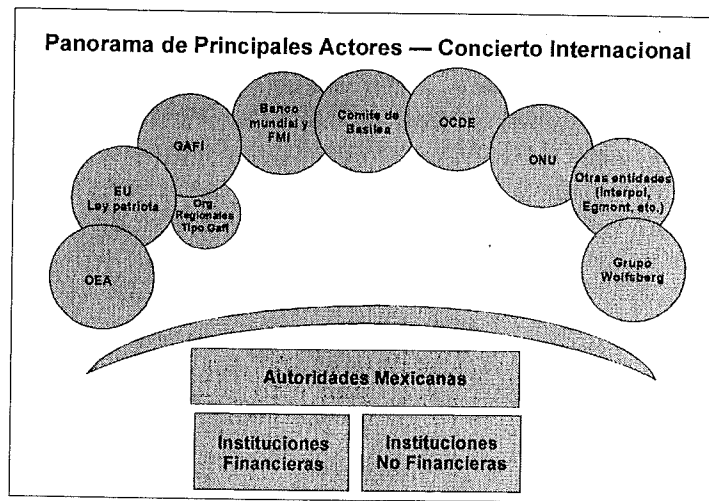
- Grupo Asia/Pacífico sobre lavado de dinero (GAP)
- Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC)
- Grupo del Este y Sur Africano sobre Antilavado de Dinero (GESAALD)
- Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero en Sudamérica (GAFISUD)
- Consejo de Europa del Comité de Expertos Selectos sobre la Evaluación de Medidas Antilavado de Dinero (antes conocida como PC-R-EV)

#### Organizaciones internacionales:

- Banco de Desarrollo Africano
- Banco de Desarrollo de Asia
- El Secretariado del Commonwealth
- Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD)
- Grupo de Asia/Pacífico sobre Lavado de Dinero (APG)
- Banco de Europa Central (ECB)
- Europol
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Interpol
- Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO)
- Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (OEA/CICAD)

- Grupo Offshore de Supervisores Bancarios
- Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Delitos (UNODC)
- Banco Mundial
- Organización Mundial de Aduanas (WCO)

Desde la adopción por parte de GAFI de las medidas en contra del financiamiento al terrorismo la comunidad internacional ha tenido un progreso significativo en la lucha contra este mal social y económico. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han logrado el congelamiento de millones de dólares, lo que ha traído como consecuencia el impedir que se abuse del sistema financiero para financiar terrorismo.



**II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DE TERRORISMO**

Existen diversos antecedentes remotos sobre terrorismo que se remontan a los tiempos antiguos, así podemos hablar de terrorismo en el Imperio Romano; durante el antiguo y medieval Medio Oriente; en la Revolución Francesa; durante el siglo XX, etcétera, pero considero

conveniente ubicar el tema en un ambiente más contemporáneo y así tenemos casos relevantes como las disputas en la mafia italo-americana; la OLP; Olimpiadas de Munich; secuestro de los 11 miembros de la OPEP en Viena; piratería aérea, caso Entebbe; atentados mafiosos en Italia; grave atentado terrorista en Líbano; secuestro del buque Achille Lauro; caso Lockerbie; toma de la Embajada en Teherán; discoteca de Berlín y los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

Asimismo, se han identificado diversas organizaciones terroristas tales como: el terrorismo islamita, la fatwua, terrorismo ruso, anarquismo terrorista, guerrilla argelina, Brigadas Rojas, la banda Baader-Meinhof, terrorismo chii, Septiembre Negro, terrorismo armenio, ETA, Sendero Luminoso, tupamaros, FARC, islamismo fundamentalista, Al Qaeda, Tigres Tamiles y Hamás, entre otros.

A continuación, de forma esquemática podríamos ejemplificar los elementos primordiales del cuestionamiento sobre lo que es terrorismo:



Existen diversas definiciones de terrorismo tanto en disposiciones legales como las sugeridas por algunos doctrinarios. La definición de terrorismo seleccionada está contenida en el Manual de Campo del Ejército de Estados Unidos, la cual cito a continuación: "Amenaza de usar la fuerza o violencia contra individuos o propiedades para ejercer coerción o intimidar gobiernos o sociedades, frecuentemente para lograr objetivos políticos, religiosos o ideológicos".

Asimismo, para efectos de este trabajo, es importante seguir la recopilación hecha por Alex P. Schmid, Albert J. Jongmar y otros<sup>5</sup> que reúne 109 elementos que definen al terrorismo de la siguiente forma:

Elemento	Frecuencia %
1. Violencia, fuerza	83.5
2. Político	65
3. Miedo, terror	51
4. Amenaza	47
5. Efectos (psicológicos) y reacciones (anticipadas)	41.5
6. Diferenciación víctima-objetivo	37.5
7. Acción deliberada, planeada, sistemática y organizada	32
8. Método de combate, estrategia, tácticas	30.5
9. Extranormalidad, ruptura de las reglas aceptadas, sin restricciones humanitarias	30
10. Coerción, extorsión, inducción a la sumisión	28
11. Aspectos publicitarios	21.5
12. Naturaleza arbitraria, impersonal, fortuita e indiscriminada	21
13. Civiles, no combatientes, extranjeros elegidos como víctimas	17.5
14. Intimidación	17
15. Mayor énfasis en la inocencia de las víctimas	15.5
16. El grupo, el movimiento o la organización como el que perpetra el acto	14
17. Faceta simbólica, demostración a los demás	13.5
18. La naturaleza incalculable, impredecible e inesperada de un acto de violencia	9
19. Su naturaleza clandestina y encubierta	9
20. Su repetición: la violencia desarrollada en campañas o en serie	7
21. Criminal	6
22. Las exigencias a terceras partes	4

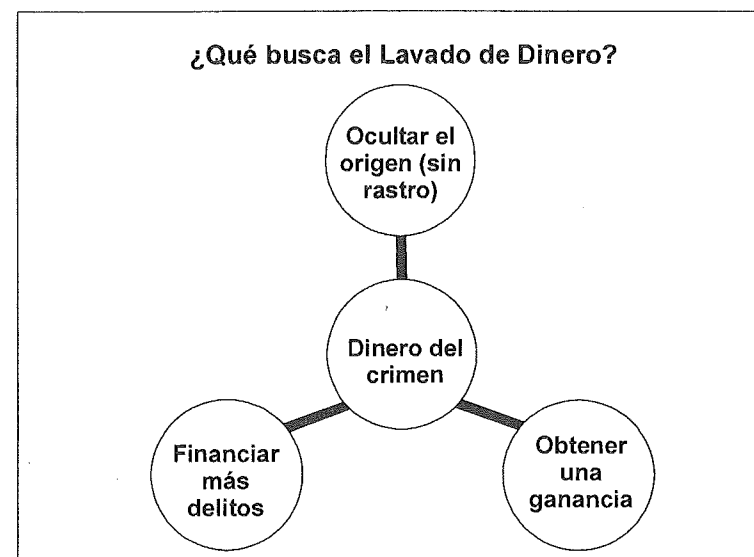
<sup>5</sup> Alex P. Schmid, Albert J. Jongman y otros, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick (Nueva Jersey), Transaction Books, 1998, pp. 5 y 6. Citado por Bruce Hoffman, *A mano armada, historia del terrorismo*, España, Espasa Calpe, 1999, p. 58.

### III. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

#### Definiciones

#### Lavado de dinero

Existen diversas definiciones de lavado de dinero en las fuentes tanto nacionales como internacionales; todas ellas coinciden en el concepto de tratar de ocultar el origen ilícito de los recursos procedentes de diversas actividades delictivas. Coincido con la definición del doctor Ricardo Gluyas, quien se refiere al lavado de dinero como "el conjunto de conductas que tienen como elemento común dar una o varias formas alternas, a los bienes obtenidos de la comisión de un delito..."<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Gluyas Millán, Ricardo, *Ganancia ilícita. Prevención contra el lavado de dinero*, México, INACIPE, 2005, p. 41.

### Financiamiento al terrorismo

Por lo que respecta al financiamiento al terrorismo, en una definición simple podríamos decir que consiste en destinar recursos económicos de naturaleza lícita o ilícita para apoyar actividades o grupos terroristas.

#### De acuerdo con Kepa Aulestia

[...] las fuentes de financiación de los distintos terrorismos han sido y siguen siendo a la vez diversas y semejantes. Desviación de fondos de carácter social e incluso humanitario hacia actividades terroristas; recaudación directa bajo extorsión o no; rescates de secuestros o por amenaza cierta sobre la integridad de las personas; atracos contra entidades bancarias, transportes de fondos o nóminas de grandes empresas; beneficios obtenidos de inversiones previas y legales o de actividades abiertamente ilegales; tráfico de armas y tráfico de estupefacientes.

Incluso el terrorismo indio de principios del siglo XX trató de financiarse mediante la falsificación de dinero.<sup>7</sup>

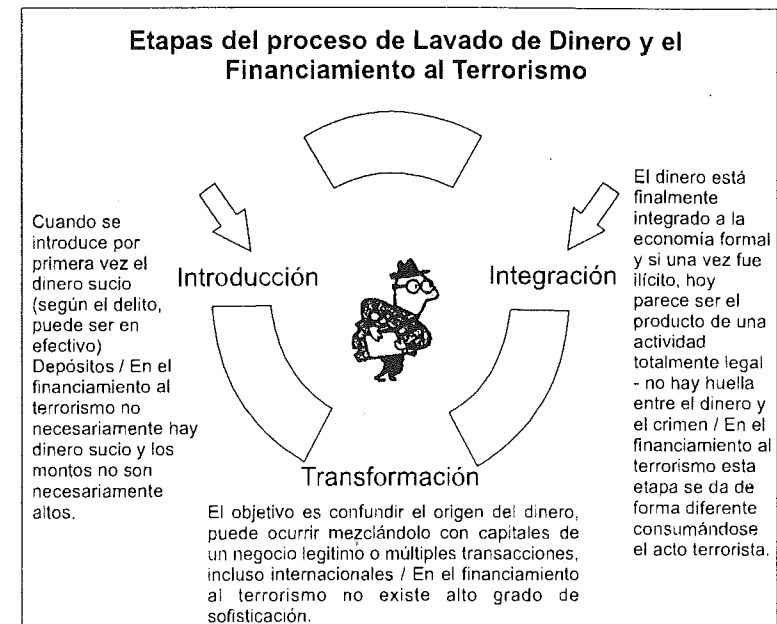
### Diferencias fundamentales

- Son de naturaleza distinta (origen de los recursos)

Como lo comentaré posteriormente en el tema de las organizaciones sin fines de lucro, a diferencia del lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo no necesariamente proviene de una actividad ilícita.

El lavado de dinero tiene 3 etapas fundamentales que son una guía importante a fin de darnos cuenta de las diferencias y similitudes fundamentales con el financiamiento al terrorismo.

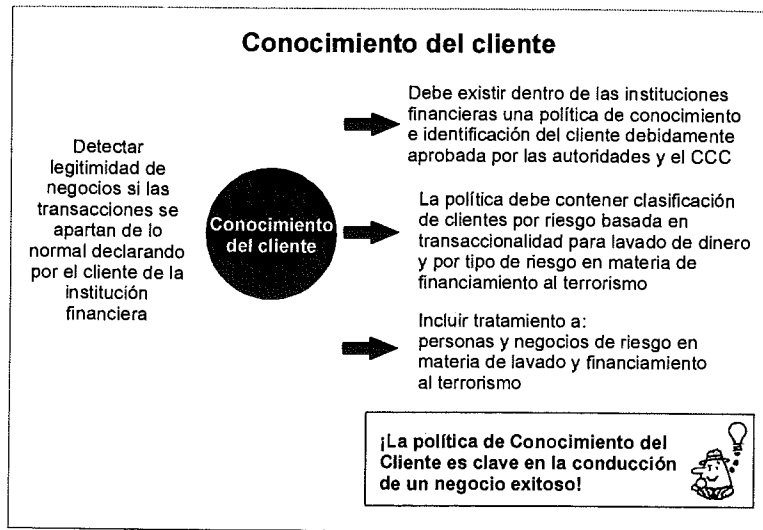
<sup>7</sup> Aulestia Kepa, *Historia General del Terrorismo*, Madrid, Santillana, 1ª ed., 2005, p. 279.



- Las autoridades han visto que cortar su fuente de financiamiento es útil para combatir el terrorismo.

Una adecuada estrategia para atacar el terrorismo es definitivamente cortar su financiamiento; las instituciones financieras pueden resultar pieza fundamental en este esfuerzo estableciendo mecanismos adecuados de conocimiento del cliente, sistemas automatizados de detección de operaciones y mecanismos ágiles de reporte de operaciones inusuales a las autoridades.

Por lo que se refiere al conocimiento del cliente considero que es diferente el acercamiento que puede tener con una institución financiera un lavador de dinero y una persona que vaya a financiar el terrorismo, toda vez que los montos y transacciones para cada fin pueden ser muy diferentes, por lo que el alertamiento de una operación inusual puede tener características opuestas.



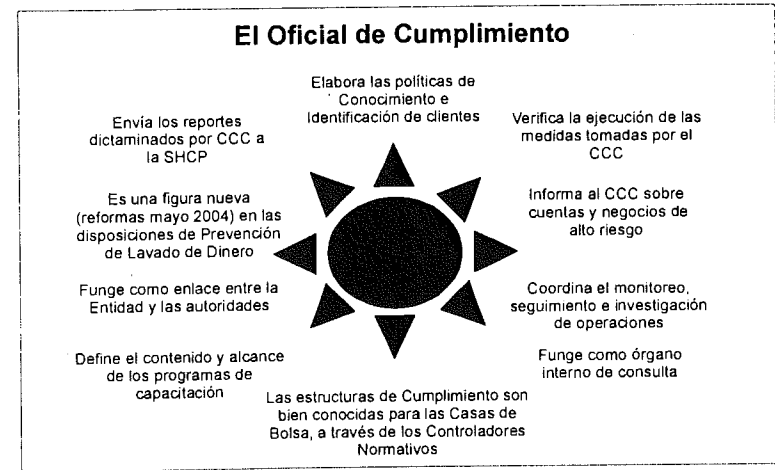
- Las estructuras para prevenir el lavado de dinero son útiles para detectar financiamiento de actividades terroristas pero no necesariamente eficaces.

Las instituciones financieras mexicanas cuentan con estructuras internas para prevenir el lavado de dinero dentro de las mismas y existen obligaciones concretas en las disposiciones de carácter general que sobre la materia ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2004, mismas que supervisan el Oficial de Cumplimiento de cada institución.<sup>8</sup>

Considero que al día de hoy las estructuras de prevención y detección dentro de las instituciones financieras están enfocadas en gran medida al tema de lavado de dinero y no tanto a la prevención, detección y reporte del financiamiento al terrorismo.

<sup>8</sup> Para mayor información se recomienda consultar García Gibson, Ramón, "Nuevas disposiciones en materia de prevención de lavado de dinero para las instituciones financieras", *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, núm 12; Segunda Época, México, INACIPE, octubre 2004-marzo 2005, pp. 185 a 213.

En el Oficial de Cumplimiento de las instituciones financieras recae la obligación, entre otras cosas, de establecer medidas especiales para prevenir y detectar el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, definiendo, como aquí lo hemos anotado, los diferentes patrones de alertamiento para cada uno de los temas por sus características propias, así como verificar la ejecución de las medidas tomadas por el Comité de Comunicación y Control (CCC).<sup>9</sup>



Como lo hemos venido anotando existen diferencias importantes que pueden hacer que los sistemas de detección que se utilizan para descubrir el lavado de dinero no funcionen de la misma forma para la prevención del financiamiento al terrorismo. Para ejemplificar esta afirmación tenemos un caso interesante de estudio: es el camino que siguió el financiamiento de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos que hicieron materialmente imposible a los sistemas de prevención de lavado de dinero detectar la operación que financiara dichos actos terroristas y que a continuación comento:

<sup>9</sup> Comité de Comunicación y Control: es la instancia colegiada, creada en virtud de un requerimiento de la regulación mexicana, que tiene entre sus funciones la de determinar las operaciones y los clientes que deban ser reportados a la autoridad.

**Características del financiamiento del ataque terrorista a la Ciudad de Nueva York del 11 de septiembre de 2001<sup>10</sup>**

A través de la reconstrucción de la información financiera, el Servicio de Rentas Internas (por sus siglas en inglés, IRS) y la Oficina Federal de Investigaciones (por sus siglas en inglés, FBI) de Estados Unidos establecieron cómo los secuestradores responsables de los ataques del 11 de septiembre recibieron fondos y cómo el dinero fue transferido a las cuentas. Los 19 secuestradores abrieron 24 cuentas en cuatro (4) bancos diferentes. Los siguientes perfiles financieros fueron reconstruidos de las cuentas de los secuestradores:

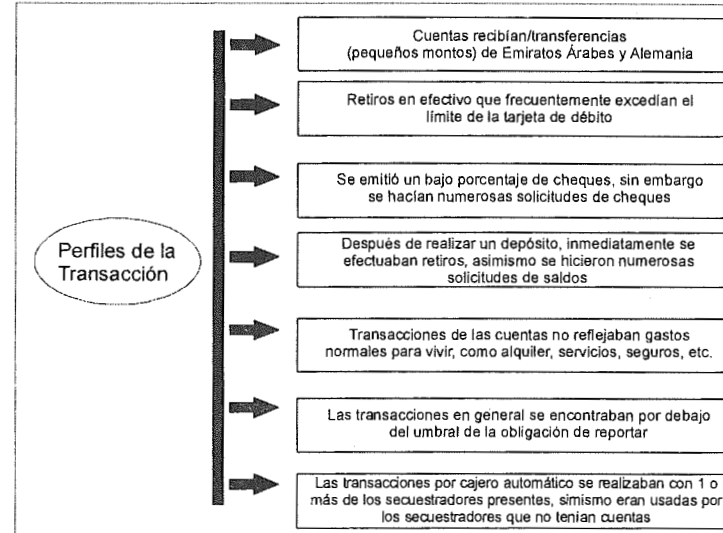
**Perfil de la Cuenta**

**Perfil de la Cuenta**

Identificación por sus actividades por gestiones extrajeras	Cuentas con ingresos devenidos a 17 años de edad	No se beneficiaron de los recursos de la reserva de dinero
Transferencia abierta en grupo de la 2ª institución	Cuentas abiertas con intención de uso regular de los ingresos de EE.UU.	Reservados de dinero devenidos devenidos
Identificación por transferencias devenidas devenidas de cuentas	Cuentas abiertas a devenidas con ingresos devenidas	No se beneficiaron de los recursos devenidas de dinero devenidas de ingresos

<sup>10</sup> Association of Certified Anti-Money Laundering Specialist ACAMS; Guía de estudio para Examen; 2005; pp. 49-51.

**Perfiles de la transacción**



**Actividades internacionales**

**Actividades Internacionales**



• Mientras se encontraban en Estados Unidos dos de los secuestradores tuvieron depósitos hechos en su nombre por individuos desconocidos.

- Los secuestradores de los cuatro aviones habían comprado cheques de viajero en el exterior y los habían llevado consigo, estos cheques de viajero fueron depositados parcialmente en sus cuentas de cheques de Estados Unidos. Tres de los secuestradores (pilotos/líder) continuaron manteniendo sus cuentas bancarias en Alemania con posterioridad a su cambio de residencia a Estados Unidos.
- Uno de los secuestradores (piloto/líder) recibió fondos sustanciales a través de transferencias electrónicas en su cuenta de banco alemán en 1998 y 1999 realizadas por un individuo.
- En 1999, el mismo secuestrador abrió una cuenta en Estados Unidos otorgando un poder al mismo individuo que habían estado girando dinero a la cuenta alemana.
- Más de US\$100.000 fueron transferidos de la cuenta Estados Unidos de uno de los secuestradores.



La iniciativa internacional ha dictado recomendaciones en dicho sentido, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos.

#### IV. LEY PATRIOTA DE LOS ESTADOS UNIDOS COMO ANTECEDENTE IMPORTANTE DE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

La Ley Patriota, conocida como *USA Patriot Act* (por sus siglas en inglés) de octubre de 2001 fue la ley expedida en Estados Unidos de América de mayor alcance en los últimos 70 años, así como una de las respuestas inmediatas por parte del gobierno estadounidense a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

Mucho se ha escrito sobre la ley PATRIOT y la necesidad de aprobar rápidamente leyes que se ocupen del terrorismo. El debate se agita todavía en torno a si la respuesta legislativa fue apropiada en relación con los ataques. Como nota positiva, debería recalarse que la ABA apoyó la Ley PATRIOT porque cumplía con lo que otras propuestas de épocas anteriores no pudieron cumplir-requerir de las instituciones no bancarias que tengan programas y procedimientos AML. Pero para refrenar el financiamiento del terrorismo el gobierno debe comprometerse a proveerle al sector financiero datos de inteligencia al día. Hemos observado el comienzo de ese proceso, pero debe ser incrementado. Cualquier otra estrategia está condenada a fracasar.<sup>11</sup>

Las autoridades de Estados Unidos han recibido el mandato a través de la Ley Patriota de considerar como enemigos a países que no colaboren en esta lucha contra el terrorismo o puedan considerarse como refugio de terroristas o de sus recursos.

Dicha ley abarca los siguientes temas:

- Provisión relacionada con cuentas de Banca Privada
- Cuentas de Bancos Corresponsales

<sup>11</sup> John J. Byrne, "Los bancos y la Ley USA PATRIOT", e *Journal USA*, septiembre de 2004.

- Prohibición de proporcionar servicios a instituciones que no tengan presencia física "Shell Banks"
- Mantenimiento de registros
- Programas Antilavado de Dinero que deberán contener:
  - Desarrollo de políticas internas, procedimientos y control.
  - Designación de un Oficial de Cumplimiento.
  - Programa de capacitación a los empleados.
  - Función de auditoría independiente que revise los procesos.
- Reporte de actividades sospechosas
- Jurisdicción amplia

A continuación cito algunas de las principales secciones contenidas en la Ley Patriota a fin de darnos una idea del alcance de la misma:

**Sección 106.-** Modifica la Ley de Poderes de Emergencia Internacional para permitir que el Presidente pueda "confiscar" la propiedad de cualquier individuo, organización o país extranjero que "él determine ha planeado, autorizado, ayudado o participado en... hostilidades o ataques contra EE.UU... (Título 50, USC Sec. 1702.)

**Sección 201.-** Amplía el poder gubernamental para interceptar, con orden judicial, las comunicaciones cablegráficas, orales o electrónicas donde exista la sospecha del delito de "dar apoyo material" a terroristas. (Título 18, USC Secs. 2516(I), 2339 & 2339B.)

Se podría dar el caso de la interceptación de conversaciones entre las instituciones financieras y sus clientes.

**Sección 215.-** Otorga al FBI amplia autoridad para obtener órdenes judiciales ordenando a un individuo "entregar cualquier objeto tangible (incluidos libros, archivos, papeles, documentos y otros elementos) "en una investigación sobre terrorismo internacional" o "actividades clandestinas de inteligencia". (Título 50, USC Sec. 1861.)

**Sección 416.-** Amplía las facultades del Departamento de Justicia de Estados Unidos para monitorear a los estudiantes extranjeros en las universidades y escuelas técnicas. El monitoreo de estudiantes podría incluir sus finanzas, la fuente de sus fondos y la naturaleza y operaciones de sus cuentas financieras.

Es importante recordar que algunas de las personas involucradas en los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York tenían estatus de estudiantes.

**Sección 805.-** Amplía las leyes convirtiendo en delito “la provisión de material para apoyar a terroristas” y “dar ayuda material o recurso para organizaciones terroristas extranjeras designadas” e “incluyendo a esta última como una *actividad ilegal específica* bajo la ley de lavado de dinero”. (Título 18, USC Sec. 2339 & B & 19561 (7) (D).)

**Sección 806.-** Somete a confiscación civil a “todos los activos, nacionales o extranjeros” de un individuo o entidad legal que planee o cometa terrorismo contra Estados Unidos o sus ciudadanos, o cuya propiedad sea adquirida o usada con tal propósito. (Título 18, USC Sec. 981 (a) (1).)

#### V. LAS NUEVE RECOMENDACIONES ESPECIALES DE GAFI EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

Como aquí se ha comentado el GAFI a escala mundial es conocido, entre otras cosas, por sus famosas 40 recomendaciones en materia de prevención de lavado de dinero emitidas por primera vez en 1990, modificadas tanto en 1996 como en junio de 2003.

Las 40 recomendaciones revisadas del 2003 se dividen en las siguientes secciones:

Grupo	Objeto	Recomendaciones
I.	Sistemas Jurídicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Alcance del delito de lavado de activos.</li> <li>Medidas provisionales y decomiso.</li> </ul>	1-3
II.	Medidas que deben ser tomadas por Instituciones Financieras y No Financieras. <ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimientos de debida diligencia sobre clientes (DDC).</li> <li>Reporte de operaciones sospechosas y cumplimiento.</li> <li>Otras medidas para evitar el LD y FT.</li> <li>Medidas a adoptar con respecto a los países no cooperantes a las 40 recomendaciones del GAFI.</li> <li>Regulación y Supervisión.</li> </ul>	4-25
III.	Medidas Institucionales y de Otros Tipos. <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades competentes, facultades y recursos.</li> <li>Transparencia de personas jurídicas y de otras estructuras jurídicas.</li> </ul>	25-34
IV.	Cooperación Internacional. Asistencia legal mutua y extradición. Otras formas de cooperación.	35

El GAFI en su sesión plenaria extraordinaria sobre financiamiento al terrorismo celebrada en Washington, D.C., los días 29 y 30 de octubre de 2001, extiende su misión más allá del lavado de dinero enfocándose ahora también al financiamiento al terrorismo.

A continuación describo las 9 recomendaciones especiales en materia de financiamiento al terrorismo, mismas que son adoptadas por las diferentes instituciones financieras alrededor del mundo:

