LUCHA CONTRA LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN LAS AMÉRICAS

Celina B. Realuyo[1]

Resumen

Los flujos financieros ilícitos representan una amenaza para la seguridad y el desarrollo político, económico y social de los países de todo el mundo, particularmente en las Américas. El dinero procedente de actividades ilegales, también llamado dinero negro o dinero sucio, sirve como elemento vital para las redes ilícitas que incluyen a terroristas, delincuentes, traficantes y colaboradores, proporcionando una ventana y un punto de entrada vulnerable a estas organizaciones subrepticias. El lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo permiten que los grupos terroristas y las organizaciones criminales transnacionales lleven a cabo sus operaciones y promuevan sus perversas agendas, contribuyendo a altos niveles de inseguridad y violencia en toda América Latina. Los grupos armados en las Américas se han vuelto cada vez más poderosos y ricos, socavando las economías legítimas y las instituciones democráticas. Durante los últimos 20 años, los gobiernos han empleado cada vez más el "seguimiento del rastro del dinero" para comprender, detectar, interrumpir y contrarrestar de mejor manera las redes ilícitas, debiendo mantenerse al tanto de la evolución de los métodos de financiación de las amenazas para combatir las redes criminales y terroristas, incluyendo sus flujos financieros ilícitos, así como para promover la seguridad, la prosperidad y el buen gobierno en las Américas.

Palabras clave: *Flujos Financieros Ilícitos, Lavado de Dinero, Financiamiento del Terrorismo, Crimen Organizado Transnacional, Corrupción.*

1 Los puntos de vista expresados en este capítulo pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Centro Estudios Hemisféricos de Defensa "William J. Perry", la Universidad de Defensa Nacional o el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Introducción

Los flujos financieros ilícitos representan una considerable amenaza para la seguridad y el desarrollo político, económico y social de los países a nivel mundial, particularmente en las Américas. El dinero sucio sirve como elemento vital para las redes ilícitas que incluyen grupos terroristas, insurgencias, organizaciones criminales y Estados rebeldes. Por una parte, el financiamiento es indispensable para apoyar y sostener el comando y control, el personal, las armas, las comunicaciones, la logística y las operaciones de las redes ilícitas. Por otra parte, las organizaciones criminales transnacionales están involucradas en el tráfico de drogas, personas, armas, contrabando, minería ilegal, lavado de dinero y corrupción, contribuyendo a los altos niveles de violencia en las Américas. En ese contexto, el narcotráfico continúa siendo la actividad más lucrativa de las organizaciones criminales transnacionales en América Latina y alimenta la violencia, la inseguridad, la inestabilidad y la corrupción en las naciones donde se producen, transportan, distribuyen y consumen las drogas. Sin duda, el narcotráfico ha sido un flagelo para las Américas durante los últimos 50 años, enriqueciendo a los cárteles de Colombia y México.

Asimismo, los flujos financieros ilícitos relacionados con delitos, como el tráfico de drogas y de personas, socavan el sistema financiero mundial y amenazan tanto la seguridad como la estabilidad política, económica y social. Como se ha comprobado en algunos países, los flujos financieros ilícitos también promueven el soborno y la corrupción, financian la insurgencia y, en algunos casos, actividades terroristas. Los ejemplos en las Américas incluyen los carteles mexicanos, las maras centroamericanas como la MS-13, los disidentes de las FARC y el ELN en Colombia, así como el PCC en Brasil. Estos fondos también desestabilizan y disuaden a las empresas legítimas, así como a la inversión extranjera y al desarrollo. Por su parte, los blanqueadores de dinero y los que financian el terrorismo aprovechan los vacíos legales y las diferencias entre los sistemas nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo para mover sus fondos hacia o a través de jurisdicciones con marcos jurídicos e

institucionales más débiles o ineficaces. Lamentablemente, este ha sido un desafío particular en las Américas.

Quienes participan en flujos financieros ilícitos contribuyen al crimen, la violencia, la inestabilidad, la corrupción y la desigualdad. Por ello, dado que los flujos financieros ilícitos no conocen fronteras ni nacionalidades, todos los Estados deberían mostrar un férreo compromiso para abordarlos, y trabajar conjuntamente para reducirlos a través de procesos que aborden su detección, monitoreo, incautación, repatriación y prevención. En ese sentido, en este artículo se definirán los flujos financieros ilícitos, se distinguirá entre el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, se explicarán los métodos utilizados para mover los flujos financieros ilícitos, se describirán las estrategias para seguir el rastro del dinero a fin de combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción y, finalmente, se recomendarán medidas para que los gobiernos luchen contra los flujos financieros ilícitos en las Américas.

Flujos Financieros Ilícitos, Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo

Los flujos financieros ilícitos son un habilitador clave de las redes ilícitas, brindando a estos grupos riqueza y poder para llevar a cabo sus lesivas agendas. Según el Banco Mundial, los flujos financieros ilícitos se refieren al dinero ganado, transferido o utilizado ilegalmente que cruza fronteras internacionales con las siguientes características: (1) los actos en sí son ilegales (por ejemplo, corrupción, evasión fiscal), (2) los fondos son el resultado de actos ilegales (por ejemplo, contrabando y tráfico de drogas, personas, minerales o vida silvestre), o (3) los fondos se utilizan para fines ilegales (por ejemplo, financiamiento del crimen organizado o terrorismo).[2]

2 The World Bank "Illicit Financial Flows (IFFs) Brief", *worldbank.org* (7 de julio de 2017), https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs; International Monetary Fund, "The IMF and the Fight Against Illicit and Tax Avoidance related Financial Flows", *imf.org* (8 de marzo de 2021), https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows

Los flujos financieros ilícitos se sometieron a un mayor escrutinio con las revelaciones de los *Panama Papers* en el año 2016, los *Paradise Papers* en el año 2017, y los *FinCEN Files* en el año 2020. Estas filtraciones revelaron cómo el dinero negro y las empresas fachada estaban distorsionando y socavando el sistema financiero internacional, y desviando fondos destinados al desarrollo, particularmente en las Américas. Los flujos financieros ilícitos, ya sea por evasión de impuestos o por actividades delictivas, resultan en una pérdida de recursos que a menudo se necesitan para financiar iniciativas públicas o inversiones críticas. Colectivamente, para los países en desarrollo, esto a menudo representa cientos de millones de dólares en ingresos fiscales perdidos o no percibidos que, de otro modo, podrían haberse recaudado y utilizado para promover el crecimiento económico sostenible, crear empleo, reducir la desigualdad y la pobreza, así como abordar el impacto del cambio climático. Con miles de millones de dólares que anualmente se estima que salen ilícitamente de los países en desarrollo, esta fuga de recursos públicos socava los esfuerzos de los países para movilizar más recursos internos a fin de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados internacionalmente al año 2030.[3]

El lavado de dinero es una de las manifestaciones más relevantes de los flujos financieros ilícitos al ser el proceso que busca disfrazar el producto del delito e integrarlo en el sistema financiero legítimo. De acuerdo con las disposiciones de la Convención de Viena y la Convención de Palermo sobre el lavado de dinero, este puede abarcar tres *actus reus* distintos y alternativos: (1) la conversión o transferencia, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito, (2) el ocultamiento o disfraz de la verdadera naturaleza, fuente, ubicación, disposición, movimiento o propiedad (o derechos con respecto a la propiedad), sabiendo que dicha propiedad es producto del delito, y (3) la adquisición, posesión o uso de bienes, sabiendo, en el momento de la recepción, que dichos bienes son producto del delito.[4]

3 Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows", *gfintegrity.org*, https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/

4 International Monetary Fund, "Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism – Topics", *imf.org*, https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm

En ese sentido, el lavado de activos involucra tres etapas: (1) colocación (el ingreso inicial de dinero ilícito al sistema financiero), (2) estratificación (el proceso de separar los fondos de su fuente, a menudo utilizando empresas ficticias anónimas), e (3) integración (el dinero se devuelve al delincuente desde una fuente que parece legítima, como bienes raíces).

Según el Fondo Monetario Internacional, el financiamiento del terrorismo implica la solicitud, recaudación o provisión de fondos con la intención de que puedan ser utilizados para apoyar actos u organizaciones terroristas. En ese contexto, la financiación puede provenir tanto de fuentes legales como ilegales. Para ser preciso, según el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, una persona comete el delito de financiación del terrorismo si "por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer" un delito de terrorismo en el ámbito de la Convención. Por consiguiente, el objetivo principal de las personas o entidades involucradas en el financiamiento del terrorismo no es necesariamente ocultar las fuentes del dinero, sino ocultar tanto el financiamiento como la naturaleza de la actividad financiada.[5]

Métodos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

Si bien el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero tienen objetivos diferentes, ambos comparten tácticas similares que violan los sistemas financieros internacionales al involucrar flujos financieros ilícitos. Por un lado, a través del lavado de dinero, los delincuentes intentan ocultar los ingresos, las fuentes o la naturaleza de sus actividades ilícitas. Por otro lado, el financiamiento del terrorismo utiliza fondos para patrocinar o facilitar actividades terroristas que podrían incluir dinero tanto de proveniencia legal como fraudulenta. En ese sentido, los métodos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo son similares e incluyen: el

5 Ibíd.

sistema bancario, el envío de dinero en efectivo, el contrabando de dinero en efectivo, las empresas de servicios monetarios, las tarjetas de valor almacenado, el lavado de activos a través de comercio exterior, los pagos móviles o por Internet, las criptomonedas, las organizaciones sin fines de lucro, las empresas inmobiliarias y las empresas de fachada.

Envío de Dinero en Efectivo/Contrabando de Dinero en Efectivo: ¡El efectivo es el rey! A pesar de los nuevos métodos para mover y ocultar dinero, el papel moneda todavía se considera el modo dominante y preferido de pago de las redes ilícitas, incluyendo delincuentes, traficantes y terroristas. El contrabando de dinero en efectivo es una técnica que facilita el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, diseñada para eludir los requisitos de informes de transparencia financiera.[6] Por lo general, se presenta en dólares estadounidenses y euros, que son ampliamente aceptados como moneda internacional y siempre se pueden convertir. La moneda, a menudo, se introduce o sale de países de contrabando oculta en efectos personales, en contenedores de envío o se transporta a través de la frontera por medio de vehículos, embarcaciones o aviones. Físicamente, el efectivo puede ser voluminoso, pesado y difícil de ocultar, ya que un millón de dólares estadounidenses en billetes de 100 dólares pesa alrededor de 22 libras/10 kilos.[7]

Este es el método favorito de los cárteles mexicanos que mueven dinero con frecuencia entre los Estados Unidos y México derivado de las operaciones de contrabando de drogas y personas. Según el Departamento de Seguridad de la Patria estadounidense, el ciudadano mexicano Roberto Gallegos-Lechuga se declaró culpable de conspiración para cometer lavado de dinero internacional en julio de 2021. Aprovechando sus vínculos con el Cartel de Sinaloa, Gallegos-Lechuga utilizó empresas de servicios monetarios y corredores de divisas para reclutar mensajeros de dinero con el fin de

6 Los informes de transparencia financiera requieren Informes de divisas e instrumentos monetarios, lo que obliga al declarante a declarar si está transportando a través de la frontera 10,000 dólares o más en efectivo o instrumentos monetarios.

7 Nickel, "How Much Does a Million Dollars Weigh?" *fivecentnickel.com* (21 de mayo de 2009), https://fivecentnickel.com/how-much-does-a-million-dollars-weigh/

transportar dinero en efectivo desde varios lugares en el sur de California y otras partes de los Estados Unidos y, posteriormente, entregarlo en lugares resguardados en México. Una vez en México, la moneda se cambiaba a una tasa favorable de dólares estadounidenses a pesos mexicanos. El cártel también utilizó entidades ficticias para depositar moneda estadounidense repatriada en bancos estadounidenses.[8] Consecuentemente, el efectivo continúa siendo el método de pago preferido para las transacciones de drogas y gastos operativos.

Lavado de Activos a través de Comercio Exterior: Este método consiste en el movimiento de fondos ilícitos a través de transacciones comerciales y organizaciones que son y/o parecen ser legítimas. Para ello, se efectúan prácticas como la notificación excesiva o insuficiente de los montos de los bienes o servicios facturados (por ejemplo, enviar más artículos de los documentados para permitir que el destinatario se beneficie de la reventa), la repetición de facturas (por ejemplo, entregar un conjunto de artículos pero recibir el pago por dos), la falsificación de recibos (por ejemplo, los bienes enviados se describen como un artículo menos costoso cuando en realidad su costo es mayor) y las ventas de productos básicos a precios que están por encima o por debajo del mercado. En ese contexto, las transacciones pueden ser simples (dos partes que se coluden para utilizar una transacción comercial a fin de deflactar el valor de un intercambio para beneficiarse de la diferencia entre el costo convenido y el valor de los bienes en el mercado abierto) o complejas (que involucran a múltiples partes en numerosas naciones, consciente o inconscientemente involucradas en los aspectos fraudulentos de las transacciones).

Estas prácticas se aprovechan del intercambio comercial para ocultar su propósito y mezclar fondos obtenidos ilegalmente en el sistema financiero legítimo. Una versión bastante conocida de este método es el "mercado

8 U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Decade-long ICE HSI investigation leads to prison sentence for Sinaloa Cartel associate", *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (11 de enero de 2022), https://www.ice.gov/news/releases/decade-long-ice-hsi-investigation-leads-prison-sentence-sinaloa-cartel-associate

negro de divisas" (BMPE, por sus siglas en inglés), muy popular en las Américas. El mercado negro de divisas se considera el método de lavado de dinero más utilizado entre las organizaciones criminales transnacionales colombianas, jugando también un papel prominente en el movimiento de fondos para los cárteles mexicanos y el Hezbolá libanés.[9] Los organismos de inteligencia y de aplicación de la ley conocen muchos de estos métodos pero, dado el volumen total del comercio internacional, legal y de otro tipo, resulta finalmente imposible examinar y detectar el fraude en todas las transacciones.

Criptomonedas: Una criptomoneda es un medio de intercambio digital, encriptado, descentralizado y no regulado, en contraste con el dólar estadounidense o el euro. Las criptomonedas ofrecen métodos de pago en línea que son rápidos, seguros y fáciles de usar, empleando seudónimos. Incluso los propios gobiernos están explorando la posible emisión de monedas digitales del banco central o efectivo digital. En el año 2018, el gobierno venezolano emitió su propia criptomoneda, el "petro," supuestamente respaldada por las reservas de petróleo y minerales del país. Asimismo, en septiembre de 2021, El Salvador se convirtió en el primer país en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal. Durante la pandemia de la COVID-19, las organizaciones criminales en las Américas se volvieron más activas y dependientes del ciberespacio y las criptomonedas.

El Bitcoin es quizás la criptomoneda más conocida. En ese sentido, el crecimiento de una serie de intercambios hace que su uso sea más fácil que nunca, especialmente cuando dichas plataformas se encuentran en jurisdicciones extraterritoriales. Si bien no es completamente privada, su dirección única está disponible públicamente y se puede rastrear cualquier transacción desde ella. Seguir el rastro del dinero digital ayuda a detectar, interrumpir y detener a delincuentes de alto perfil y sus redes. En abril de 2019, la policía mexicana arrestó a Ignacio Santoyo, un notorio traficante de personas vinculado a un negocio de prostitución que involucraba a unas

9 NDIC, "National Drug Threat Assessment Report 2011", *The United States Department of Justice* (2012), 40, http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf

2,000 mujeres en todo el continente americano. Las autoridades mexicanas lo rastrearon después de que compró suficientes Bitcoins como para activar una alerta bajo la nueva ley en México que requiere el reporte de actividad sospechosa de moneda virtual. Además, al realizar sus transacciones a través de una plataforma registrada, Santoyo dejó datos personales como su número de teléfono y dirección que facilitaron su captura. En ese contexto, los traficantes de personas están complementando sus actividades en línea en términos de contratación, marketing y transacciones financieras. Un informe de julio de 2020 de Polaris, organización sin fines de lucro que se ocupa de la trata de personas, descubrió que la moneda virtual era el segundo método de pago más comúnmente aceptado en 40 plataformas de mercado sexual en línea.

Durante la pandemia de la COVID-19, el Grupo de Acción Financiera Internacional advirtió sobre un mayor uso indebido de los servicios financieros en línea y de los activos virtuales para mover y ocultar fondos ilícitos. Por lo tanto, el ciberespacio y las criptomonedas están emergiendo como una nueva frontera para los grupos del crimen organizado que luchan por el control de vastos mercados criminales de drogas, armas, sexo y personas, especialmente en las Américas. El Departamento de Justicia estadounidense descubrió que la moneda virtual se usa cada vez más para comprar y vender drogas ilegales en los mercados de la *Dark Web* y por parte de los cárteles de la droga para lavar sus ganancias, lo que contribuye a la epidemia de opioides en los Estados Unidos.

Las técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo mencionadas anteriormente son solo algunas de las formas en que las redes ilícitas abusan del sistema financiero internacional y del ciberespacio para moverse y financiar sus actividades delictivas o terroristas. En los últimos años, "Seguir el rastro del dinero" o explotar la inteligencia financiera ha mejorado la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para comprender, identificar y combatir mejor las organizaciones criminales transnacionales y los grupos terroristas.

Estrategias para Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo

Dado que el financiamiento sirve como oxígeno para cualquier organización criminal o terrorista, privarles de este financiamiento restringe su entorno operativo y su capacidad para planificar y ejecutar sus maliciosas agendas. En ese sentido, este es el objetivo de las estrategias financieras contra amenazas que los países emplean para combatir el terrorismo y el crimen. Durante los últimos 20 años, los gobiernos han empleado cada vez más la inteligencia financiera para "seguir el rastro del dinero" a fin de combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción, incluso en las Américas. El seguimiento de cómo los terroristas y delincuentes obtienen, mueven, almacenan y usan dinero ha sido fundamental para debilitar a grupos como Al Qaeda, ISIS, el Hezbolá libanés, las FARC en Colombia y el Cartel de Sinaloa en México. Por consiguiente, las estrategias para contrarrestar el financiamiento de amenazas, que incluye el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, constan de tres líneas de operaciones: (1) operaciones de aplicación de la ley y de inteligencia contra los financistas del terrorismo y los lavadores de dinero, (2) designaciones públicas de terroristas y narcotraficantes, sanciones, embargos e incautaciones de activos, y (3) capacitación y desarrollo de capacidades nacionales e internacionales en la disciplina financiera contra amenazas para los sectores público y privado.

Aplicación de la Ley e Investigaciones de Inteligencia: "Seguir el rastro del dinero" ha mejorado enormemente las operaciones de inteligencia y la aplicación de la ley contra las redes ilícitas. Cómo, cuándo, dónde y de/a quién se ha transferido el dinero son datos fiables y claves que los funcionarios encargados de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia utilizan para localizar e identificar a los grupos armados, sus facilitadores y sus actividades. Frecuentemente, la inteligencia financiera y la ciencia forense son factores determinantes en el desarrollo y enjuiciamiento de casos de delincuencia organizada transnacional, terrorismo y apoyo material al terrorismo. A diferencia de los informantes confidenciales y de

los testigos de cargo, el rastro del dinero presenta evidencia clara de una conexión o vínculo financiero entre dos o más partes.

En los Estados Unidos, la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera del Departamento del Tesoro es responsable de las funciones de inteligencia y de su ejecución para proteger el sistema financiero estadounidense contra el uso ilícito, así como para combatir a las naciones deshonestas, facilitadores terroristas, proliferadores de armas de destrucción masiva, lavadores de dinero, capos de la droga y otras amenazas a la seguridad nacional.[10] Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, el Departamento del Tesoro estableció el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP, por sus siglas en inglés) para identificar, rastrear y perseguir a las organizaciones terroristas, como Al-Qaida e ISIS, y sus redes.[11] Desde el inicio del programa, el TFTP ha brindado miles de valiosas pistas a agencias asociadas y otros gobiernos que han ayudado a la prevención o investigación de muchos de los ataques terroristas e intentos de ataques más visibles y violentos, incluyendo sus vínculos con organizaciones criminales.

La convergencia del terrorismo y el crimen se ilustra de mejor manera con las redes de tráfico de cocaína y de recaudación de fondos del Hezbolá libanés en las Américas. Hezbollah es un partido político musulmán chiíta y un grupo militante con sede en el Líbano catalogado como grupo terrorista por los Estados Unidos, Israel y muchos otros países. El 24 de agosto de 2021, luego de años de investigación, los gobiernos de Paraguay y de Estados Unidos llevaron a cabo una acción coordinada en Ciudad del Este (Paraguay), en la zona de la Triple Frontera cerca de Argentina y Brasil, contra la red de lavado de dinero de Kassem Mohamad Hijazi, un ciudadano brasileño de ascendencia libanesa presuntamente involucrado en la financiación del terrorismo de Hezbolá. Según el Departamento del Tesoro estadounidense, la red de lavado de Hijazi estuvo operando a escala

10 U.S. Treasury Department, "Terrorist Finance Tracking Program", *treasury.gov* https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Terrorist-Finance-Tracking/Documents/TFTP%20Fact%20Sheet%20revised%20-%20%288-8-11%29.pdf

11 Ibíd.

global desde el año 2017 con capacidad para lavar cientos de millones de dólares.[12] Hijazi, junto con otros presuntos financistas de Hezbolá, fueron investigados por el fiscal paraguayo Marcelo Pecci, quien fue asesinado en Cartagena (Colombia) el 10 de mayo de 2022 durante su luna de miel. Hay rumores de que el PCC de Brasil e incluso agentes de Hezbolá estuvieron detrás de este asesinato.[13] Hijazi fue condenado y finalmente extraditado de Paraguay a Estados Unidos el 20 de junio de 2022.

Asimismo, los investigadores deben aprovechar la inteligencia financiera y digital a medida que las redes criminales se trasladan al dominio cibernético. Uno de los primeros casos detectados de blanqueo de capitales con criptomonedas tuvo lugar en abril de 2018, cuando la Guardia Civil española desmanteló una estructura criminal involucrada en el tráfico de cocaína que compraba Bitcoins con ganancias ilegales en euros y enviaba el dinero "legalizado" a cuentas en Colombia para ser retirado en pesos colombianos. En total, el grupo usó 174 cuentas bancarias para lavar 9.3 millones de dólares en ganancias de cocaína de Europa. De igual manera, en abril de 2019, los agentes del Departamento de Investigación de Narcóticos de Brasil detuvieron a un delincuente que dirigía una operación de minería de criptomonedas en Porto Alegre, confiscando 25 máquinas de minería de criptomonedas que operaban las 24 horas, cada una valorada en aproximadamente 65,000 dólares. Por lo tanto, las agencias de aplicación de la ley y de inteligencia tendrán que ampliar su comprensión en materia de criptomonedas, incluyendo sus singularidades y vulnerabilidades ante posibles abusos, y anticipar cómo las redes ilícitas prevén usar las criptomonedas para financiar sus actividades delictivas (como el tráfico de drogas y personas), participar en delitos cibernéticos, y lavar sus ganancias.

12 Juan Delgado, "Paraguay, US Capture Leader of International Money Laundering Network", *Dialogo Americas* (28 de septiembre de 2021), https://dialogo-americas.com/articles/paraguay-us-capture-leader-of-international-money-laundering-network/#.YsUZ-5PMKu4

13 Catalina Oquendo, "Murder of Paraguay prosecutor Marcelo Pecci shows international crime links", *El País* (Bogota: 9 de junio de 2022), https://english.elpais.com/international/2022-06-09/murder-of-paraguay-prosecutor-marcelo-pecci-shows-links-between-international-criminals.html

Designaciones Públicas y Sanciones: Esta línea de operación constituye una medida más para combatir y prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En este contexto, los países imponen diferentes sanciones contra gobiernos, individuos, grupos terroristas y criminales. Las sanciones se utilizan para castigar, avergonzar y aislar a las personas a las que se les impone, así como confiscar sus bienes. Para ello, el gobierno estadounidense tiene varios programas de designación para detener el flujo de recursos financieros a un grupo terrorista o criminal en particular. El primero de estos esfuerzos está dirigido a los patrocinadores estatales del terrorismo. El Secretario de Estado designa a los Estados que financian a terroristas u organizaciones terroristas como patrocinadores estatales del terrorismo; actualmente, Cuba, Irán, Corea del Norte y Siria forman parte de esta lista. Según la Orden Ejecutiva 13224 firmada por el presidente Bush tras los ataques del 11 de septiembre, los Estados Unidos pueden designar y bloquear los activos de organizaciones e individuos vinculados al terrorismo. Durante las últimas dos décadas, las designaciones de financiadores del terrorismo por parte de los Departamentos del Tesoro, de Estado y de Justicia estadounidenses se han utilizado para desmontar redes terroristas mediante el bloqueo de sus activos, disuadiendo a sus posibles simpatizantes de proporcionarles recursos financieros. Algunos grupos terroristas designados por los Estados Unidos incluyen a Al Qaeda, ISIS, Hezbollah, Hamas, disidentes de las FARC y ELN en Colombia, y Boko Haram en Nigeria.[14]

Quizás la más conocida en las Américas es la Ley de narcotraficantes promulgada en los Estados Unidos, la cual se enfoca en importantes traficantes de narcóticos extranjeros, incluyendo sus organizaciones y agentes, con el propósito de negarles el acceso al sistema financiero de este país y prohibirles todo tipo de actividad comercial y transacciones con empresas y ciudadanos estadounidenses. Por ejemplo, en el año 2019, el infame líder del Cártel de Sinaloa, "El Chapo" Guzmán, como "capo de la

14 U.S. Department of State, "Foreign Terrorist Organizations", *United States Government* (2022) https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/

droga," fue arrestado, extraditado de México y condenado en un tribunal de los Estados Unidos por tráfico de drogas y lavado de dinero. Más recientemente, Estados Unidos lanzó una campaña de "máxima presión" que aprovecha las medidas diplomáticas, económicas y policiales para aislar a Nicolás Maduro y sus cómplices e impedir el acceso del régimen a la economía ilícita, alentando con ello una transición a la democracia en Venezuela. El programa se ha centrado en los líderes del régimen, el banco central y sectores industriales clave -como el oro, el petróleo y el gas- en base a sanciones relacionadas con el terrorismo y el narcotráfico (bajo la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeras del Narcotráfico) y sanciones por acciones antidemocráticas, violaciones de derechos humanos y corrupción (bajo la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela del año 2014). Hasta el 23 de mayo de 2022, el Departamento del Tesoro estadounidense había impuesto sanciones a aproximadamente 166 ciudadanos venezolanos o relacionados con Venezuela, mientras que el Departamento de Estado había revocado las visas de más de 1,000 personas y sus familias. En ese sentido, el régimen ilegítimo de Maduro se sostiene a través del narcotráfico, la venta ilegal de petróleo y la extracción ilícita de oro, y depende de su red de aliados (entre ellos, el ELN y exmiembros de las FARC de Colombia, Cuba, Rusia, China, Irán y Turquía) para eludir las sanciones y mantenerse en el poder.

Creación de Capacidad para Combatir el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo: Los programas de asistencia financiera contra las amenazas tienen como objetivo crear regímenes financieros dinámicos y sostenibles contra el terrorismo y contra el lavado de dinero, que se adhieren a los estándares internacionales e implementan programas efectivos en los campos legal, regulatorio financiero, de inteligencia financiera, de aplicación de la ley y de enjuiciamiento. Mejorar la capacidad de los países para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo conlleva incrementar significativamente la habilidad de detectar y aislar a los financiadores del terrorismo y de "seguir el dinero" hasta donde se vincule con los terroristas globales y sus redes de apoyo. Por lo tanto, para

combatir y prevenir con éxito el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, los gobiernos deben desarrollar un régimen de financiación antiterrorista eficaz basado en los cinco elementos básicos que se describen a continuación:[15]

- *Marco Legal para Tipificar el Financiamiento del Terrorismo*. Cada país debe tener un marco legal que tipifique como delito el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero, permitiéndole cumplir con los estándares internacionales, de conformidad con la Resolución 137326 del Consejo de Seguridad de la ONU y las Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional.

- *Supervisión de la Regulación Financiera para Proteger la Integridad del Sistema Bancario*. Cada país debe desarrollar un marco regulatorio financiero que supervise atentamente el sector de servicios financieros. Asimismo, el sector de servicios financieros debe desarrollar y emplear medidas de estricto cumplimiento de las normas contra el lavado de dinero y contra el terrorismo que aseguren que sus empleados "conozcan a sus clientes" y presenten informes de transacciones sospechosas que puedan indicar actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

- *Unidad de Inteligencia Financiera como Enlace entre los Sectores Público y Privado*. Cada país debe establecer una unidad de inteligencia financiera para recolectar, analizar y difundir los reportes de transacciones financieras sospechosas realizadas por el sector privado. Una unidad de inteligencia financiera eficaz aprovecha analistas bien capacitados, equipos, plataformas de tecnología de la información y *software* analítico especializado para cumplir con su misión de desarrollar y remitir

15 Celina Realuyo, "Building a Counterterrorist Finance Regime", en *The Global War on Terrorist Finance*, US Department of State Bureau of International Information Programs, *E-Journal USA: Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3 (septiembre 2004), 10–13, https://usa.usembassy.de/etexts/his/ijee0904.pdf

evidencia relevante de casos de delitos financieros (incluidos los casos de financiamiento del terrorismo) a las autoridades encargadas.

- *Investigaciones Policiales para Localizar a los Financistas del Terrorismo y Lavadores de Dinero*. Cada país debe desarrollar unidades especializadas en delitos financieros dentro de sus agencias de aplicación de la ley. Estas unidades deben poseer las habilidades técnicas necesarias para seguir el análisis forense financiero y desarrollar casos de delitos financieros que incluyan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En ese sentido, las unidades de delitos financieros deben seguir el rastro del dinero de los grupos terroristas, y complementar las investigaciones contra el terrorismo y sus delitos asociados.

- *Proceso Judicial/Procesal para Llevar a los Financiadores del Terrorismo y Crimen ante la Justicia*. Cada país debe poseer un sistema judicial bien desarrollado capaz de llevar ante la justicia a quienes lavan dinero y financian el terrorismo. Un régimen efectivo emplearía fiscales bien capacitados, capaces de "seguir el rastro del dinero" y de presentar su caso ante jueces y magistrados.

Los Estados Unidos, junto con otros países y organizaciones multilaterales como la ONU, el Banco Mundial, el FMI y la OEA participan en programas de desarrollo de capacidades en todo el continente americano a fin de mejorar la capacidad de los países para combatir los flujos financieros ilícitos que amenazan el sistema financiero y la seguridad regional. Igualmente, realizan evaluaciones del sector financiero, brindan asistencia técnica en los sectores financiero y no financiero, y monitorean los sistemas económicos para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de dinero, y la proliferación y financiamiento del terrorismo.

Conclusiones

El financiamiento es el alma de cualquier organización, lícita o ilícita. "Seguir el rastro del dinero" ha demostrado ser un importante instrumento financiero del poder nacional para que los gobiernos luchen contra los

flujos financieros ilícitos, así como para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La inteligencia financiera no solo es útil para comprender las redes ilícitas y su *modus operandi*, sino que, también, es valiosa para identificar a los líderes financieros clave. Negar a estas redes ilícitas su financiamiento y apuntar a los financiadores de grupos terroristas como Al Qaeda, FARC, ELN, ISIS, Hezbolá y organizaciones criminales transnacionales como los cárteles mexicanos y el PCC en Brasil, ha sido un componente crítico de las operaciones militares, de inteligencia y policiales para identificar, degradar y desmantelar estas redes transnacionales de amenazas terroristas y criminales.

Para financiarse, los actores ilícitos se involucran en un amplio espectro de actividades a fin de recaudar, mover, almacenar, disfrazar y gastar dinero, que son difíciles de detectar e interrumpir. Estas actividades incluyen el envío de dinero en efectivo, el contrabando de dinero en efectivo, el lavado de activos a través de comercio exterior, criptomonedas, las empresas inmobiliarias y las empresas de fachada. Asimismo, para combatir y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, los gobiernos han desarrollado estrategias complejas, interinstitucionales, antiterroristas y anticriminales que incluyen sanciones, designaciones públicas, así como operaciones policiales y de inteligencia que "siguen el rastro del dinero" para perseguir y enjuiciar a los financiadores del terrorismo y crimen. En ese contexto, los países han desarrollado una significativa capacidad para tipificar como delito el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, regular el sector de servicios financieros, establecer unidades de inteligencia financiera y crear unidades especializadas de aplicación de la ley y enjuiciamiento con la finalidad de combatir y prevenir el financiamiento de estas amenazas.

Iniciativas internacionales como las emprendidas por las Naciones Unidas y el Grupo de Acción Financiera Internacional han creado conciencia sobre los efectos negativos de los flujos financieros ilícitos en los mercados financieros internacionales y han reforzado la regulación para salvaguardar el sistema financiero internacional. Dado que los actores ilícitos amenazan

a todos los sectores de la sociedad, el sector privado debe ser consciente de estas amenazas y debe participar en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia. En ese sentido, las alianzas entre el sector público y el privado promueven una mayor comprensión de las ventajas y desventajas de la innovación financiera y de cómo los terroristas y delincuentes pueden financiarse a sí mismos. Todas estas medidas contribuyen a los esfuerzos realizados en las Américas para combatir y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, pero deben revisarse y actualizarse para mantenerse al día con las innovaciones financieras en evolución y los métodos de financiamiento de estas amenazas.

Sobre la autora:

Celina B. Realuyo – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

Es Profesora de Práctica en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry de la Universidad de Defensa Nacional, dedicada a temas de seguridad nacional, crimen organizado transnacional, contraterrorismo, ciberseguridad y prevención del lavado de dinero. Como exdiplomática, banquera internacional de Goldman Sachs, Directora de Programas Contra el Financiamiento del Terrorismo del Departamento de Estado, así como profesora en la Universidad de George Washington y en la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas, tiene dos décadas de experiencia internacional en el ámbito público, privado y académico. Asimismo, se graduó de la Escuela de Negocios de Harvard, la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins y la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. Es miembro del Council on Foreign Relations, del International Institute for Strategic Studies y del Women in International Security. El gobierno colombiano le ha condecorada con la Medalla Militar de la Escuela de Guerra de Colombia y la Medalla Fe en la Causa de las Fuerzas Armadas. La profesora Realuyo ha viajado a 75 países y habla inglés, francés y español con fluidez, y domina el italiano, alemán y portugués.