

## **LAS FUENTES DE LAS NORMAS Y PAUTAS INTERNACIONALES PARA LA REPRESIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

Las obligaciones internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo emanan principalmente de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; concretamente, la resolución 1373 (2001) (en lo sucesivo, “la Resolución”) y las resoluciones previas que disponen el congelamiento de los activos de terroristas identificados, y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (en lo sucesivo, “el Convenio”). Además de estas fuentes oficiales, el 30 de octubre de 2001 el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) expidió un conjunto de 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo (en lo sucesivo, “las Recomendaciones Especiales”), e invitó a todos los países a ponerlas en práctica e informar al GAFI al respecto.

Hay una importante superposición de aspectos entre estas distintas obligaciones y normas. Por ejemplo, tanto la Resolución como las Recomendaciones Especiales invitan a los países a adherirse al Convenio y a aplicar internamente sus disposiciones. Asimismo, la Resolución, el Convenio y las Recomendaciones Especiales se refieren a los aspectos relacionados con el congelamiento, la incautación y el decomiso de los activos de terroristas. El Convenio requiere que los Estados Partes consideren la adopción de ciertas normas consagradas en las 40 Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales expedidas por el GAFI. Aparte de estos y otros aspectos comunes, cada instrumento tiene disposiciones particulares. Por ejemplo, las Recomendaciones Especiales se refieren a los sistemas alternativos de envío de fondos, las transferencias por cable y las organizaciones sin fines de lucro, tres aspectos que no se tratan ni en la Resolución ni en el Convenio.

Las tres fuentes principales de las obligaciones y normas internacionales —a saber, el Convenio, la Resolución y las Recomendaciones Especiales del GAFI— se examinarán individualmente.

### **El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo**

El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo es el resultado de una iniciativa francesa firmemente respaldada por el Grupo de los Ocho (G-8)<sup>9</sup>. En mayo de 1998, los Ministros de Asuntos Exteriores del G-8 reconocieron que la prevención del financiamiento del terrorismo es una cuestión prioritaria que exige acciones complementarias<sup>10</sup>. Hacia finales de 1998, Francia inició la negociación del Convenio y propuso un texto a las Naciones Unidas. En diciembre de 1998, la Asamblea General decidió encargar la elaboración del Convenio al comité especial establecido en virtud de la resolución 51/210<sup>11</sup>. La Asamblea General aprobó el texto del Convenio el 9 de diciembre de 1999<sup>12</sup>. Desde entonces, 132 Estados lo han suscrito y, al 30 de abril de 2003, estaba en vigor en 80 países.

El Convenio enuncia tres obligaciones básicas de los Estados Partes. Primero, deben tipificar el delito de financiamiento del terrorismo en su legislación penal. Segundo, deben cooperar ampliamente con otros Estados Partes y prestarles asistencia jurídica en relación con los asuntos contemplados en el Convenio. Tercero, deben establecer ciertos requisitos sobre la función de las instituciones financieras para la detección y presentación de pruebas del financiamiento de actos terroristas. En el cuadro 1 se enumeran las disposiciones básicas del Convenio.

---

<sup>9</sup> Véase Clifton M. Johnson, "Introductory Note to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism", 39 ILM 268 (2000).

<sup>10</sup> Conclusiones de los Ministros de Asuntos Exteriores del G-8, mayo de 1998, párr. 28, [http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bir\\_g8concl-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bir_g8concl-en.asp).

<sup>11</sup> Medidas para eliminar el terrorismo internacional, A.G. Res. 53/108, ONU AGDO, 53<sup>er</sup> per. de sesiones, 83<sup>ra</sup> sesión, Sup. No. 49, párr. 12, ONU Doc. A/Res/53/108 (1999).

<sup>12</sup> Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, A.G. Res. 54/109, ONU AGDO, 54<sup>to</sup> per. de sesiones, 76<sup>ta</sup> sesión, Sup. No. 49, ONU Doc. A/Res/53/108 (1999) [en lo sucesivo, "el Convenio"].

**Cuadro 1. Resumen del contenido del Convenio**

Artículo	Contenido
Artículo 4	Tipificar como infracción penal la financiación del terrorismo (FT), tal como se lo define en los artículos 2 y 3.
Artículo 5	Establecer responsabilidad (penal, civil o administrativa) de las entidades respecto de la FT.
Artículo 6	Excluir justificaciones de la FT por consideraciones de índole política, filosófica, etc.
Artículo 7	Establecer jurisdicción respecto de los delitos de FT.
Artículo 8	Establecer el poder del Estado para identificar, detectar, congelar o incautar los activos utilizados para cometer delitos de FT.
Artículos 9, 17 y 19	Establecer procedimiento para la detención de personas sospechosas de FT (incluida la notificación de otras jurisdicciones).
Artículo 10	Aplicar el principio de “enjuiciamiento o extradición”.
Artículo 11	Aplicar las disposiciones de extradición.
Artículo 12 al 15	Aplicar las disposiciones de cooperación y extradición recíprocas.
Artículo 16	Aplicar las disposiciones de traslado de personas detenidas y prisioneras.
Artículo 18, 1	Tomar medidas de prevención de la FT, tales como:
a)	Prohibir actividades ilegales que sirvan para promover, instigar, organizar o cometer delitos de FT.
b)	Exigir que las instituciones financieras utilicen las medidas más eficientes de que dispongan para la identificación de sus clientes, presten atención especial a transacciones sospechosas y las denuncien, y que, para tal fin, consideren la adopción de reglamentaciones respecto de titulares o beneficiarios de cuentas no identificados; documentación para la apertura de cuentas de personas jurídicas; notificación de transacciones sospechosas; y conservación de documentos.
Artículo 18, 2	Considerar:
a)	Medidas de supervisión, tales como un sistema de licencias para todas las agencias de transferencia de dinero; y
b)	Medidas viables a fin de descubrir o vigilar el transporte transfronterizo de efectivo.
Artículo 18, 3 a)	El establecimiento de vías de comunicación para el intercambio de información entre organismos y servicios competentes.
b)	El establecimiento de procedimientos de cooperación con otras partes en cuanto a indagaciones sobre i) personas y ii) fondos que sospechen estar relacionados con delitos de FT.
Artículo 18, 4	Considerar el intercambio de tal información por intermedio de la Interpol.

### **Tipificación del financiamiento de actos de terrorismo como delito**

El Convenio exige a las partes adoptar medidas para a) tipificar en su legislación interna los delitos de financiamiento de actos de terrorismo enunciados en el Convenio, y b) “sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave”<sup>13</sup>. El financiamiento del terrorismo se define como un delito tipificado cuando una persona “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 acto de terrorismo según la definición del Convenio]”. A continuación se examinan el componente doloso y los elementos sustanciales del delito.

#### ***El componente doloso***

El Convenio define dos aspectos. Primero, el acto debe ser deliberado. Segundo, la persona que lo perpetra debe haber tenido o bien la intención de destinar los fondos al financiamiento de actos de terrorismo, o bien el conocimiento de que los fondos se utilizarían para tal fin. En este segundo aspecto, la intención y el conocimiento tienen carácter alternativo. Al ser esta toda la información que presenta el Convenio sobre estos dos aspectos del componente doloso, ambos se deben resolver de acuerdo con las leyes penales generales de cada Estado Parte.

#### ***Los elementos sustanciales***

La definición del delito de financiación del terrorismo en el Convenio abarca dos elementos sustanciales. En primer lugar, “financiación” se define de manera muy amplia como la *provisión o recolección de fondos*. Este elemento se configura cuando una persona “por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos [...]”<sup>14</sup>.

El segundo elemento sustancial se refiere a los actos de terrorismo, que en el Convenio se definen a partir de dos fuentes distintas. La primera es una lista de nueve tratados internacionales que se abrieron a la firma entre 1970 y 1997, y que exigen a las partes la tipificación de varios delitos de terrorismo en sus legislaciones. La lista figura en el anexo al Convenio y se la reproduce en el recuadro 1<sup>15</sup>. El Convenio permite a un Estado Parte excluir un tratado de la lista, pero solo si no se ha adherido a él. La exclusión cesa cuando el Estado Parte se adhiere al tratado. Asimismo, si un Estado Parte se

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, art. 4.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, art. 2, párr. 1.

<sup>15</sup> Véase *infra* anexo al Convenio, apéndice II, pág. 100.

retira de una de las convenciones enumeradas, puede excluirla de la lista de tratados aplicables en virtud del Convenio<sup>16</sup>.

#### Recuadro 1. Anexo al Convenio

El Anexo al Convenio presenta la lista de los nueve tratados internacionales en los que figuran delitos de terrorismo:

- 1) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- 2) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- 3) Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- 4) Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- 5) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena el 3 de marzo de 1980.
- 6) Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- 7) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 8) Protocolo para la represión de actos ilícitos en contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 9) Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.

La segunda fuente es una definición de actos de terrorismo que aparece consagrada en el mismo Convenio: “Cualquier [...] acto destinado a causar muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización

---

<sup>16</sup> Convenio, nota 12 *supra*, art. 2, párrs. 2 a) y b).

## 10 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”<sup>17</sup>. Así, en virtud de la definición general del Convenio, un acto constituye un acto de terrorismo si cumple dos condiciones:

- Está destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado.
- Su propósito es intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un acto.

### *Otros aspectos de las disposiciones de tipificación penal*

Cabe mencionar otros aspectos de la definición de los delitos contemplados en el Convenio:

- Para que un acto constituya un delito en virtud del Convenio, no será necesario que los fondos se hayan usado efectivamente para cometer uno de los delitos definidos<sup>18</sup>.
- El hecho de participar como cómplice en la comisión de un delito, y el hecho de organizar o dirigir la comisión de un delito están tipificados de la misma manera que el delito en sí<sup>19</sup>.
- Contribuir a la comisión del delito por un grupo de personas que actúe con un propósito común también se considera como comisión de un delito en virtud del Convenio, a condición de que la contribución sea intencionada, y siempre y cuando i) exista el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en el Convenio, o ii) exista el conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el Convenio<sup>20</sup>.
- La tentativa de cometer los actos también están tipificados de la misma manera que los delitos en sí<sup>21</sup>.
- El Convenio no se aplica cuando el delito se haya cometido en un solo Estado, el presunto delincuente sea nacional de ese Estado y se encuentre en el territorio de ese Estado, y ningún otro Estado esté

---

<sup>17</sup> Ibid., art. 2, párr. 1 b).

<sup>18</sup> Ibid., art. 2, párr. 3.

<sup>19</sup> Ibid., art. 2, párr. 5.

<sup>20</sup> Ibid., art. 2, párr. 5 c).

<sup>21</sup> Ibid., art. 2, párr. 4.

facultado para ejercer su jurisdicción sobre el presunto delincuente en virtud del Convenio<sup>22</sup>.

- Puede establecerse la responsabilidad de una entidad jurídica por la comisión de delitos enunciados en el Convenio, pero esa responsabilidad no tiene que ser necesariamente penal; también puede ser civil o administrativa<sup>23</sup>.
- El financiamiento de un delito de terrorismo no puede justificarse por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar<sup>24</sup>.

Un Estado Parte debe asumir la jurisdicción respecto de un delito al menos cuando éste se cometa en su territorio, a bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de ese Estado, y cuando lo cometa un nacional de ese Estado. Un Estado también puede asumir la jurisdicción en otras circunstancias. Un Estado que no extradite a un presunto delincuente a solicitud de otro Estado Parte deberá, sin excepción alguna, someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento<sup>25</sup>.

### **Cooperación internacional**

Con el fin de garantizar el máximo grado de cooperación entre las partes respecto de los delitos contemplados en el Convenio, éste contiene disposiciones detalladas sobre asistencia judicial recíproca y extradición, que tienden a ir más allá de lo que los nueve tratados enumerados en el anexo exigen a los Estados en tal sentido. De hecho, la creación de un marco uniforme, exhaustivo y completo para la cooperación internacional en lo relativo al financiamiento del terrorismo bien puede ser uno de los logros más importantes del Convenio.

#### ***Asistencia judicial recíproca***

Los Estados Partes se comprometen a prestarse mutuamente “la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie con respecto a los delitos [dispuestos en el Convenio]”<sup>26</sup>. Las peticiones de asistencia judicial en virtud del Convenio no podrán rechazarse al amparo del secreto bancario, y los

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, art. 3.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, art. 5, párr. 1.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, arts. 7 y 10.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, art. 12, párr. 1.

## 12 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

delitos enunciados en el Convenio no se podrán considerar, a los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca, como delitos fiscales<sup>27</sup> o políticos<sup>28</sup>.

### **Extradición**

En el Convenio constan disposiciones detalladas sobre las obligaciones de los Estados Partes respecto de la extradición, similares a las que se encuentran en la mayoría de otras convenciones contra el terrorismo. Primero, los delitos enunciados en el Convenio se consideran incluidos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre Estados Partes con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio, y las partes se comprometen a incluir tales delitos en todo tratado sobre la materia que concierten posteriormente entre sí<sup>29</sup>. Segundo, cuando una parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba de otro país, con el que no tenga concertado un tratado, una solicitud de extradición, podrá, a su elección, considerar el Convenio como la base jurídica necesaria para la extradición con respecto a los delitos ahí previstos<sup>30</sup>. Tercero, los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado deben reconocer los delitos enunciados en el Convenio como casos de extradición<sup>31</sup>. Cuarto, en la medida de lo necesario, a los fines de extradición se considerará que los delitos se cometieron no solo en el territorio del Estado en el que se perpetraron, sino también en el territorio del Estado que haya establecido jurisdicción de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Convenio<sup>32</sup>. El objeto de esta disposición es garantizar que la extradición no se rechace con la justificación de que el delito no se cometió en el territorio del Estado solicitante. Quinto, las disposiciones de todos los tratados y acuerdos de extradición celebrados entre Estados Partes se considerarán modificadas entre esos Estados Partes en la medida en que sean incompatibles con el Convenio<sup>33</sup>.

El Convenio también aplica el principio de *aut dedere aut judicare* (o se enjuicia o se extradita) a los delitos en él contemplados. Al recibir información de que un delincuente o presunto delincuente se encuentra en su

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, art. 13.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, art. 14.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, art. 11, párr. 1.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, art. 11, párr. 2.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, art. 11, párr. 3.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, art. 11, párr. 4.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, art. 11, párr. 5.



territorio, el Estado Parte debe investigar los hechos comprendidos en esa información. Una vez conforme de que los hechos lo justifican, el Estado Parte debe poner a la persona bajo custodia, informar a los otros Estados Partes que tienen jurisdicción respecto del delito e indicar si pretende o no ejercer la jurisdicción y proceder al enjuiciamiento<sup>34</sup>. Salvo que acuerde extraditar a la persona al Estado Parte que aduce jurisdicción, el Estado Parte debe, sin excepción, someter el caso a las autoridades encargadas del enjuiciamiento<sup>35</sup>.

### Medidas preventivas

La tipificación penal del financiamiento del terrorismo es obligatoria en el marco del Convenio. En cambio, solo unas pocas disposiciones generales del Convenio que se refieren a las medidas preventivas, enunciadas en el artículo 18, tienen carácter obligatorio. La mayoría de las disposiciones detalladas se expresan como compromisos de los Estados Partes para *considerar* ciertas medidas, pero no para obligarse a llevarlas a cabo. Esto refleja el hecho de que las medidas preventivas provienen de las 40 Recomendaciones del GAFI, que siguen siendo la norma internacional para la lucha contra el lavado de dinero y no son jurídicamente vinculantes. No obstante, el Convenio plantea el deber general de los Estados Partes de obligar a las instituciones financieras y a otros intermediarios financieros a tomar las medidas necesarias para identificar a sus clientes (incluidos los beneficiarios de cuentas), a prestar especial atención a las transacciones inusuales o sospechosas y a denunciar estas últimas.

Los Estados Partes están *obligados* a cooperar en la prevención de los delitos enunciados en el Convenio “tomando todas las medidas practicable, entre otras, adaptando, de ser necesario, su legislación nacional para impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de esos delitos tanto dentro como fuera de ellos”<sup>36</sup>. Tales medidas comprenden a) “[m]edidas para prohibir en sus territorios las actividades ilegales de personas y organizaciones que promuevan, instiguen, organicen o cometan a sabiendas los delitos [estipulados en el Convenio]”<sup>37</sup>, y b) “[m]edidas que exijan a las instituciones financieras y otras profesiones que intervengan en las transacciones financieras que utilicen las medidas más eficientes de que dispongan para la identificación de sus clientes habituales u ocasionales, así como de los clientes en cuyo interés se abran cuentas, y presten atención

---

<sup>34</sup> Ibid., art. 9, párrs. 1 y 2.

<sup>35</sup> Ibid., art. 10, párr. 1.

<sup>36</sup> Ibid., art. 18, párr. 1.

<sup>37</sup> Ibid., art 18, párr. 1 a).

## 14 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

especial a transacciones inusuales o sospechosas y reporten transacciones que se sospechen provengan de una actividad delictiva<sup>38</sup>.

A tal fin, los Estados Partes están obligados a *considerar* la adopción de reglas que forman parte de las 40 Recomendaciones del GAFI, tales como:

- Prohibir la apertura de cuentas cuyos titulares o beneficiarios no están identificados ni están en condiciones de ser identificados, y adoptar medidas para garantizar que las instituciones financieras verifiquen la identidad de los titulares verdaderos de tales transacciones.
- Respecto de las personas jurídicas, exigir a las instituciones financieras que comprueben la existencia y estructura jurídicas del cliente.
- Exigir a las instituciones financieras que informen rápidamente a las autoridades competentes todas las transacciones complejas e inusualmente grandes y las modalidades no habituales de transacciones que no tengan un fin económico aparente o claramente lícito, sin temor de asumir responsabilidad penal o civil por la violación de cualquier restricción de divulgación de información si denuncian sus sospechas de buena fe.
- Exigir a las instituciones financieras que conserven, al menos durante cinco años, todos los registros de las transacciones.

Además, los Estados Partes están *obligados* a establecer y mantener vías de comunicación entre sus organismos y servicios (como las unidades de inteligencia financiera o UIF) a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre los delitos contemplados en el Convenio<sup>39</sup>.

### Adhesión al Convenio

El Convenio estuvo abierto a la firma de todos los Estados desde el 10 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001. En ese lapso, 132 Estados lo suscribieron. Para adherirse al Convenio, los Estados que lo suscribieron pueden presentar un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación ante el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>40</sup>. Los Estados que no firmaron el Convenio durante el lapso mencionado pueden adherirse mediante la presentación de un instrumento de adhesión ante el Secretario General<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibid., art 18, párr. 1 b).

<sup>39</sup> Ibid., art. 18, párr. 3 a).

<sup>40</sup> Ibid., art. 25, párrs. 1 y 2.

<sup>41</sup> Ibid., art. 25, párr. 3.

## Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el financiamiento del terrorismo

### Antecedentes

El Consejo de Seguridad ha tomado conciencia del fenómeno del terrorismo internacional a raíz de las varias crisis que ha tenido que enfrentar. Algunas de las crisis que lo han impulsado a abordar el tema son los ataques contra aeronaves, aeropuertos y buques civiles y los asesinatos políticos<sup>42</sup>. En el recuadro 2 se enumeran las principales resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al financiamiento del terrorismo.

En el contexto actual, cabe mencionar dos aspectos del enfoque del Consejo de Seguridad respecto del terrorismo. Primero, el Consejo de Seguridad ha caracterizado recientemente los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En la Resolución 1373 (2001) esta caracterización se expresa en términos muy generales al declarar que los actos de terrorismo del 11 de septiembre de 2001 “*al igual que todo acto de terrorismo internacional*, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” (las bastardillas se han agregado)<sup>43</sup>. La implicación jurídica de caracterizar a los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales es que, al hacerlo, el Consejo de Seguridad queda facultado para tomar, de ser necesario, las medidas colectivas (o “sanciones”) contempladas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las medidas que el Consejo de Seguridad decida tomar en tales circunstancias son obligatorias para todos los miembros de las Naciones Unidas en virtud de los artículos 25 y 48 de la Carta<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Véase Bassiouni, nota 1 *supra*, págs. 1–3, donde consta un resumen de las 24 resoluciones, las seis declaraciones presidenciales y las dos actas literales del Consejo de Seguridad acerca del problema del terrorismo hasta finales de 2001.

<sup>43</sup> Resoluciones anteriores recogen actos específicos de terrorismo que el Consejo de Seguridad reconocía como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La resolución 1373 (2001) es la primera en declarar que *todo* acto de terrorismo representa tal amenaza. Una declaración similar consta en la resolución 1040 (2002) sobre la toma rehenes en un teatro en Moscú el 23 de octubre de 2002.

<sup>44</sup> El Artículo 25 de la Carta indica que: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.” El Artículo 48 estipula que: “1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. 2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte”. Carta de las Naciones Unidas (1945).

**Recuadro 2. Algunas resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el financiamiento del terrorismo**

1267 (1999) del 15 de octubre de 1999, sobre el congelamiento de los fondos y otros recursos financieros del Talibán.
1333 (2000) del 19 de diciembre de 2000, sobre el congelamiento de fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y la organización Al-Qaida.
1363 (2001) del 30 de julio de 2001, sobre el establecimiento de un mecanismo para vigilar la aplicación de las medidas impuestas por las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000).
1373 (2001) del 28 de septiembre de 2001, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, y el mandato para la establecimiento del Comité de la Lucha contra el Terrorismo.
1377 (2001) del 12 noviembre de 2001 sobre el llamamiento a los Estados a aplicar plenamente la resolución 1373 (2001).
1390 (2002) del 16 de enero de 2002 sobre la unificación efectiva de las medidas de congelamiento establecidas en las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000).
1452 (2002) del 20 de diciembre de 2002 sobre ciertas exclusiones de las disposiciones de congelamiento de las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) necesarias para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres, servicios jurídicos y cargos por servicios normales de mantenimiento de activos, y para sufragar gastos extraordinarios que surjan tras la aprobación del comité establecido en virtud de la resolución 1267.
1455 (2003) del 17 de enero de 2003 sobre las medidas para mejorar la aplicación de las medidas de congelamiento dispuestas en las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002).
Notas: Las descripciones resumidas no forman parte de las resoluciones. En <a href="http://www.un.org/spanish/terrorismo/cs/sc.htm">http://www.un.org/spanish/terrorismo/cs/sc.htm</a> se puede consultar una lista más exhaustiva.

Segundo, las medidas colectivas adoptadas por el Consejo de Seguridad en respuesta al terrorismo como amenaza a la paz y la seguridad internacionales exigen que los Estados actúen en contra de las personas, los grupos, las organizaciones y sus activos. Históricamente, el contexto de las decisiones del Consejo de Seguridad han sido los actos y las políticas de los Estados<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, resolución 1171 (1998), ONU CSDO, 53<sup>er</sup> año, 3889<sup>na</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/54 (1998) sobre las medidas tomadas contra los dirigentes de la ex junta militar en (continúa)

La resolución 1373 (2001) incorpora estos elementos de la estrategia del Consejo de Seguridad, pero, dado su carácter cuasilegislativo, es singular en un aspecto más profundo<sup>46</sup>. Si bien fue adoptada en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, las medidas que comprende tienen un sentido mucho más amplio y no se reducen a la identificación y el castigo de los presuntos perpetradores de los actos de septiembre de 2001. Son de carácter general y están orientadas a la prevención, el enjuiciamiento y el castigo de todos los actos de financiamiento del terrorismo. Del mismo modo, en lo relativo al congelamiento de los activos de los terroristas, en la Resolución no hay ninguna mención ni referencia a personas o entidades específicas. La Resolución dispone el congelamiento de los activos de los terroristas en general, y deja intacto el régimen especial, creado en virtud de resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad, que ordena el congelamiento de activos de terroristas identificados<sup>47</sup>.

### Contenido de la resolución 1373 (2001)

Las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta son vinculantes para todos los miembros, pero el carácter exacto de las obligaciones que imponen depende del texto utilizado en las resoluciones. En general se acepta que las decisiones del Consejo de Seguridad son obligatorias, mientras que sus recomendaciones (por ejemplo, cuando el Consejo “exhorta” a los Estados miembros) no tienen el mismo peso jurídico. De los tres párrafos operativos de la Resolución dirigidos a los Estados, los primeros dos se expresan como decisiones vinculantes del Consejo de Seguridad, mientras que el tercero se expresa como recomendación. En la práctica, sin embargo, es posible que la distinción no revista importancia a efectos de la elaboración de las leyes, dado que el Consejo de

---

Sierra Leona; resolución 1127 (1997) ONU CSDO, 52<sup>do</sup> año, 3814<sup>a</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/53 (1997) sobre las medidas tomadas contra los oficiales superiores del movimiento angoleño UNITA; resolución 917 (1994) ONU CSDO, 49<sup>no</sup> año, 4376<sup>a</sup> sesión, en 47, ONU Doc. S/INF/50 (1994) sobre las medidas tomadas contra los militares haitianos y particularmente los participantes en el golpe de Estado de 1991; y resolución 942 (1994) ONU CSDO, 49<sup>no</sup> año, 3428<sup>a</sup> sesión, en 30, ONU Doc. S/INF/50 (1994) sobre las medidas de sanciones contra los activos de cualquier entidad de las zonas de la República de Bosnia y Herzegovina que se encuentren en poder de fuerzas serbias de Bosnia.

<sup>46</sup> Véase Paul Szasz, “The Security Council Starts Legislating”, 96 Am. J. Int. Law 901 (2002) y Nicolas Angelet, “Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques?” Edición a cargo de Catherine Bannelier en *Le Droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux no. 17 (2003), Paris, Pedonne, pág. 219.

<sup>47</sup> Ciertos elementos de la resolución 1373 (2001) también figuran en la resolución 1269 (1999) ONU CSDO, 54<sup>to</sup> año, 4053<sup>a</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/55 (1999), la cual no fue adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta y, por lo tanto, carece de carácter vinculante.

## 18 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Seguridad ha manifestado su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la “aplicación plena” de la Resolución<sup>48</sup>, y dado que el fin del Comité de la Lucha contra el Terrorismo establecido en virtud de la Resolución es verificar la aplicación general de la misma<sup>49</sup>.

En el cuadro 2 se resumen los tres párrafos operativos que atañen a los Estados. La Resolución enfoca de manera muy amplia la represión del financiamiento del terrorismo, y en el presente *Manual* solo se examinan las partes que tratan la cuestión directamente<sup>50</sup>.

A fines de su presentación, las obligaciones de los Estados en virtud de la Resolución pueden dividirse en dos categorías: establecimiento de normas internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo, y congelamiento de activos de terroristas.

### ***Establecimiento de normas internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo***

La Resolución contiene dos condiciones distintas respecto de la lucha contra el financiamiento del terrorismo; una se refiere al financiamiento de actos de terrorismo y la otra al financiamiento de terroristas. La primera condición se enuncia en los párrafos 1 a) y 1 b). El párrafo 1 a) exige que los Estados “[p]revengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo”. El párrafo 1 b) exige que los Estados “[t]ipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo”<sup>51</sup>. El texto del párrafo 1 b) es muy similar al texto del Convenio. En el párrafo 3 d) de la Resolución, el Consejo de Seguridad “exhorta a los Estados” a adherirse al Convenio, así como a asegurarse de que los actos de terrorismo se tipifiquen como delitos graves en las legislaciones nacionales y que las penas correspondientes reflejen tal gravedad<sup>52</sup>. El Convenio tiene disposiciones similares, de tal suerte que los párrafos 1 a) y 1 b) de la Resolución parecen ser referencias al Convenio.

---

<sup>48</sup> Resolución nota 5 *supra*, párr. 8.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, párr. 6.

<sup>50</sup> Las partes de la Resolución que no se examinan en el presente *Manual* se analizan en Commonwealth Secretariat, *Report of the Expert Working Group on Legislative and Administrative Measures to Combat Terrorism*, [2002] (manuscrito inédito disponible a través de la Secretaría del Commonwealth).

<sup>51</sup> Resolución, nota 5 *supra*, párr. 1 b).

<sup>52</sup> *Ibíd.*, párr. 2 e).

**Cuadro 2. Resolución 1373 (2001) y las correspondientes disposiciones del Convenio**

<b>Resolución 1373 (2001)</b>	<b>Convenio</b>	<b>Observaciones</b>
1. El Consejo de Seguridad decide que todos los Estados a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo (FT);	El objeto del Convenio es similar.	
b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación de fondos destinados a actos de terrorismo cometidos por sus nacionales en sus territorios;	El artículo 4 dispone que los Estados Partes tipifiquen como infracción penal la financiación del terrorismo tal como se define en el Convenio.	La aplicación del Convenio cumpliría con esta disposición de la Resolución.
c) Congelen los activos de los terroristas y de las entidades de propiedad o bajo el control de terroristas, y de las personas que actúen en su nombre; y	El artículo 8 dispone que los Estados Partes adopten las medidas que resulten necesarias para la identificación, la detección, el congelamiento, el decomiso o la incautación de los activos utilizados para cometer delitos de FT.	Los Estados deberán congelar los activos de los terroristas enumerados en las resoluciones 1267, 1333 y 1390.
d) Prohíban a sus nacionales y residentes que pongan fondos a disposición de las personas que cometan actos de terrorismo.	La conducta descrita en la Resolución es distinta de la financiación de actos de terrorismo tipificada como infracción penal en el Convenio.	
2. Decide que todos los Estados: a) Se abstengan de proporcionar apoyo a quienes cometan actos de terrorismo;		La aplicación del párrafo 2 dispone sobre todo medidas administrativas y no se examina en el presente <i>Manual</i> (salvo el párrafo 2[f]).
b) Adopten medidas para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive alertando de manera temprana a otros Estados mediante el intercambio de información;	El artículo 18 2) dispone que los Estados Partes, para prevenir la FT, consideren el intercambio de información entre organismos homólogos y la realización de investigaciones.	

## 20 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Resolución 1373 (2001)	Convenio	Observaciones
c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican, apoyan o cometen actos de terrorismo o proporcionan refugios;		
d) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para estos fines;	El artículo 18 1) a) dispone que los Estados Partes cooperen para impedir que sus respectivos territorios se utilicen para la financiación de terroristas.	
e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo;	El objeto de los artículos 9, 10 y 17 es similar.	
f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos; y	Respecto de la financiación de actos de terrorismo, el artículo 11 (extradición) y los artículos 12 al 15 (asistencia judicial recíproca y extradición) abarcan el mismo tema.	En el capítulo 4, página 64, se analizan las disposiciones de asistencia judicial recíproca.
g) Impidan la circulación de terroristas mediante controles eficaces en frontera.	El artículo 18 2) b) dispone que los Estados Partes consideren la adopción de medidas para descubrir o vigilar el transporte transfronterizo físico de dinero en efectivo y de ciertos instrumentos al portador.	
3. Exhorta a los Estados a: a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información;	Los artículos 12 y 18 3) contienen disposiciones conexas para la prevención de la FT.	Exceptuando las notas a continuación de este cuadro, el contenido del párrafo 3 no se analiza en el presente <i>Manual</i> .
b) Intercambiar información para impedir la comisión de actos de terrorismo;	Los artículos 12 y 18 3) contienen disposiciones conexas para la prevención de la FT.	



Resolución 1373 (2001)	Convenio	Observaciones
c) Cooperar para prevenir y reprimir los ataques terroristas;	Los artículos 12 y 18 3) contienen disposiciones conexas para la prevención de la FT.	
d) Adherirse a los convenios pertinentes, inclusive el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo;		El Convenio y los nueve tratados enumerados en su anexo forman parte de los 12 convenios que el Comité de la Lucha contra el Terrorismo considera "pertinentes".*
e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios internacionales pertinentes, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);		La referencia a "convenios pertinentes" abarca el Convenio.
f) Adoptar medidas para asegurarse de que los solicitantes de asilo no estén planificando, facilitando actos de terrorismo ni participando en su comisión; y		
g) Asegurar que i) el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por terroristas y que ii) no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de solicitudes de extradición de presuntos terroristas.	El texto del artículo 14 del Convenio es similar al del inciso ii).	
<p>* Además del Convenio y los nueve tratados enumerados en su anexo, es opinión del Comité de la Lucha contra el Terrorismo que los "convenios pertinentes" incluyen otros dos: el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (14 de septiembre de 1963) y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1 de marzo de 1991). Ninguno de estos dos "tipifica" actos en el mismo sentido que lo hacen los nueve tratados antes mencionados. El primero se refiere a los delitos contemplados en las leyes penales de los Estados Partes, y el segundo exige a éstos que prohíban e impidan la circulación de explosivos no marcados hacia y desde sus territorios.</p>		

## 22 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

La segunda condición consta en el párrafo 1 d) de la Resolución, que dispone que los Estados “[p]rohiban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes”. Esta parte de la Resolución enuncia una obligación autónoma que no figura en el Convenio, ya que éste no aborda el asunto del apoyo financiero a los terroristas o las entidades terroristas.

Los Estados también están sujetos a otras obligaciones relativas al terrorismo, tales como las de abstenerse de proporcionar apoyo a los terroristas, tomar medidas para prevenir actos de terrorismo, denegar refugio a terroristas y a quienes financian actos de terrorismo, enjuiciar a tales personas, proporcionar a otros Estados el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales, e impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y otras medidas<sup>53</sup>. La Resolución asimismo exhorta a los Estados a intensificar y agilizar el intercambio de información sobre las actividades y los movimientos de terroristas, así como sobre asuntos administrativos y judiciales para prevenir la comisión de actos de terrorismo; a cooperar mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir, reprimir y enjuiciar actos de terrorismo; a adherirse a los convenios internacionales “pertinentes” relativos al terrorismo (incluido el Convenio) y a aplicarlos plenamente, junto con las resoluciones 1269 (1999)<sup>54</sup> y 1368 (2001)<sup>55</sup> del Consejo de Seguridad; a asegurar que los solicitantes de asilo no planifiquen ni faciliten actos de terrorismo ni participen en ellos; y a asegurarse de que los terroristas no utilicen de modo ilegítimo el estatuto de refugiado y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de solicitudes de extradición de presuntos terroristas<sup>56</sup>.

### ***Congelamiento de activos de terroristas y organizaciones terroristas***

La Resolución impone a los Estados la obligación de congelar sin dilación los fondos y demás activos financieros de las personas que cometan,

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, párr. 2 a) al g).

<sup>54</sup> ONU CSDO, 54<sup>to</sup> año, 4053<sup>ra</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/55 (1999) [llamamiento a los Estados a cooperar para prevenir y reprimir los actos de terrorismo].

<sup>55</sup> ONU CSDO, 56<sup>to</sup> año, 4370<sup>ma</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/57 (2001) [llamamiento a los estados a redoblar esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo].

<sup>56</sup> Resolución, note 5 *supra*, párr. 3 a) al g).

o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión<sup>57</sup>. La obligación se extiende a las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas. La Resolución no menciona resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad que establecían la obligación de congelar los activos de personas y entidades identificadas, ni tampoco se refiere a ninguna lista de dichas personas o entidades emitida en virtud de resoluciones anteriores. Por lo tanto, la obligación general de congelar los activos de terroristas en virtud de la Resolución es independiente del régimen establecido por las resoluciones anteriores. La obligación general de congelar activos de terroristas contemplada en la Resolución es similar a la obligación consagrada en el Convenio en el sentido de tomar medidas para congelar los fondos utilizados o asignados para cometer actos de terrorismo<sup>58</sup>. La Resolución y el Convenio otorgan a los Estados considerable flexibilidad para la elaboración de un régimen adecuado de congelamiento, incautación y decomiso de bienes.

En vista de la amplitud del texto del párrafo 1 c), el Comité de la Lucha contra el Terrorismo ha adoptado la postura de que la Resolución exige el congelamiento de activos de personas y entidades de las que se sospechan actos de terrorismo, ya sea que aparezcan en las listas del Consejo de Seguridad o hayan sido identificadas por los Estados<sup>59</sup>. Sin embargo, ante las distintas definiciones de terrorismo en cada Estado, los distintos grados de protección jurídica que se conceden a las personas nombradas en las listas, y el hecho de que los Estados suelen resistirse a suministrar información concreta y completa sobre la fuente de sus sospechas, han surgido inquietudes respecto de la obligación de congelar los activos de presuntos terroristas identificados por los Estados<sup>60</sup>. La lista de presuntos terroristas elaborada por el Consejo de Seguridad, en virtud de procedimientos internacionalmente acordados, atenúa las inquietudes.

---

<sup>57</sup> Ibid., párr. 1 c).

<sup>58</sup> Convenio, nota 12 *supra*, art. 8, párrs. 1 y 2. El Convenio es más amplio que la Resolución en este aspecto, ya que exige a los Estados que tomen medidas para la *identificación*, la *detección*, el *congelamiento* y la *incautación* de fondos utilizados o asignados para cometer los actos de terrorismo que los Estados tienen que tipificar en virtud del mismo Convenio, mientras que la Resolución exige únicamente el *congelamiento* de los activos de terroristas y de quienes los apoyen.

<sup>59</sup> Carta de Jeremy Wainright, Perito Experto del Presidente del Comité de la Lucha contra el Terrorismo (12 de noviembre de 2002), avalada por el Comité el 24 de noviembre de 2002. Ante tal circunstancia, las respuestas de muchos Estados a las decisiones del Consejo de Seguridad sobre el congelamiento se basan en la resolución 1373 (2001) y no en resoluciones anteriores.

<sup>60</sup> Véase Kern Alexander, "International Legal Developments" en "The Funding of Terror: The Legal Implications of the Financial War on Terror", 6.3 *Journal of Money Laundering Control* 201, 212–13 (2003).

## 24 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

En virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000), y actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad decidió que los miembros de las Naciones Unidas congelarían los activos del Talibán y de Usama bin Laden, respectivamente, y de las entidades de su propiedad o bajo su control, según las designe el “Comité de Sanciones” (ahora denominado Comité 1267)<sup>61</sup> establecido en virtud de cada una de las resoluciones. Al contrario de la Resolución 1373 (2001), estas resoluciones establecen un régimen “autónomo” para el congelamiento de activos según el cual se emiten y se modifican periódicamente listas de personas y entidades cuyos fondos se deben congelar en virtud de la autoridad del Consejo de Seguridad. El Comité 1267, que tiene la misma composición del Consejo de Seguridad, ha expedido listas de personas y entidades que pertenecen o están asociadas al Talibán o a la organización Al-Qaida<sup>62</sup>. Conforme a la resolución 1390 (2002)<sup>63</sup>, en la actualidad se expide una lista consolidada.

En las directrices del Comité 1267 para el desempeño de su labor constan disposiciones detalladas sobre la manera de incorporar en la lista, o excluir de ella, a personas y entidades cuyos activos se deben congelar. Las designaciones las realiza el Comité, a puerta cerrada, a partir de la información suministrada por los Estados miembros de las Naciones Unidas. En la medida de lo posible, en las adiciones que se propongan se deberá incluir “una descripción de la información que fundamente o justifique la adopción de medidas”<sup>64</sup>. Las personas y las entidades pueden solicitar ser excluidas de la lista siguiendo el procedimiento establecido por el Comité. A tal efecto, la persona o entidad tiene que pedir al gobierno del país de residencia o ciudadanía una revisión del caso. Si el gobierno al que se presenta la petición la apoya, debe tratar de lograr un acuerdo con el gobierno proponente original para la exclusión de la lista. De no lograrse un acuerdo, el gobierno que recibió la petición puede remitir el caso al Comité (y, posteriormente, al Consejo de Seguridad). Las listas actualizadas, con las

---

<sup>61</sup> Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), *Directrices del Comité para el desempeño de su labor*, párr. 1 (7 de noviembre de 2002).

<sup>62</sup> La versión más reciente de esta lista se publica en el sitio de Internet del Comité de Sanciones establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1267/1267ListSpa.htm>.

<sup>63</sup> ONU CSDO, 57<sup>mo</sup> año, 4452<sup>da</sup> sesión, ONU Doc. S/INF/58 (2002). El texto figura en el apéndice IV de este *Manual*.

<sup>64</sup> *Directrices del Comité para el desempeño de su labor*, párr. 5 b) (7 de noviembre de 2002), [http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1267/1267\\_guidelines\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1267/1267_guidelines_sp.pdf). Los nombres propuestos de personas o entidades se circulan entre los miembros del Comité. La designación se considera aceptada si ningún Estado presenta objeciones en un plazo de 48 horas.

listas de nombres excluidos, se envían a los miembros de la ONU sin dilación. La lista también se publica en el sitio de Internet del Comité 1267.

## **Recomendaciones Especiales del GAFI sobre la financiación del terrorismo**

### **Antecedentes**

El GAFI, creado en la Reunión Cumbre del Grupo de los Siete celebrada en París en 1989, expidió el primer conjunto de recomendaciones para combatir el lavado de dinero en 1990, las modificó en 1996, y ha emitido Notas Interpretativas que amplían o aclaran algunas de las recomendaciones. Está en curso una nueva revisión de las recomendaciones. Al 30 de abril de 2003, el GAFI estaba integrado por 31 miembros. Todos ellos convienen en realizar autoevaluaciones, en las que informan sobre sus avances en la aplicación de las 40 Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales, y en someterse a evaluaciones mutuas, en las que el sistema contra el blanqueo de capitales de cada país es analizado por un grupo de expertos de otros países miembros. Frente a los miembros que no cumplen con las Recomendaciones la respuesta varía en rigor y puede ir desde la presentación de un informe de situación ante una sesión plenaria hasta la suspensión de la calidad de miembro. La mayoría de los miembros ya se han sometido a dos rondas de evaluaciones mutuas.

La reacción del GAFI tras los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 fue rápida. En una reunión plenaria extraordinaria celebrada los días 29 y 30 de octubre de 2001, la organización decidió ampliar su mandato para que trascienda el blanqueo de capitales e incluya el financiamiento del terrorismo, y concentrar sus recursos y conocimientos en una campaña mundial para combatirlo. En la misma reunión, el GAFI adoptó un nuevo conjunto de 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo (véase el apéndice V). El GAFI pidió a sus miembros llevar a cabo una autoevaluación de la aplicación de las Recomendaciones Especiales, que debía presentarse a más tardar el 1 de mayo de 2002. Posteriormente se extendió la misma invitación a todos los países. El GAFI también emitió un cuestionario de autoevaluación<sup>65</sup> y Notas de orientación<sup>66</sup> sobre las 8 Recomendaciones Especiales con

---

<sup>65</sup> Secretaría del GAFI, Self-Assessment Questionnaire: FATF Special Recommendations on Terrorist Financing (31 de enero de 2002), [http://www.fatf-gafi.org/SAQTF\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/SAQTF_en.htm).

<sup>66</sup> Secretaría del GAFI, Guidance Notes for the Special Recommendations on Terrorist Financing and the Self-assessment Questionnaire (27 de marzo de 2002), [http://www.fatf-gafi.org/pdf/TF-SAGUIDE20020327\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/TF-SAGUIDE20020327_en.pdf), [en lo sucesivo, las "Notas de orientación"].

## 26 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

el objeto de aclarar ciertos aspectos. En septiembre de 2002, el GAFI informó que más de 120 países habían respondido a la solicitud de autoevaluación<sup>67</sup>.

En noviembre de 2002, el FMI adoptó la Metodología de Evaluación del Cumplimiento de Normas de Lucha contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo<sup>68</sup> (en lo sucesivo, “la Metodología”), que fue elaborada por el mismo FMI, el Banco Mundial, el GAFI, el Grupo Egmont y otras organizaciones normativas internacionales. Las “40+8” Recomendaciones del GAFI se sumaron a la lista de temas, normas y códigos conexos que el FMI aplica en sus tareas operativas. Se emprendió además un programa piloto de 12 meses que comprende evaluaciones de las actividades de ALD/LFT y los correspondientes informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN), y en el que participan el FMI, el Banco Mundial, el GAFI y los organismos regionales similares al GAFI. Al contrario de las Recomendaciones y las Recomendaciones Especiales, cuyo cumplimiento hasta la fecha se evalúa individualmente, la Metodología agrupa las 40 Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales y las 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo en un solo documento de evaluación. Sin embargo, cabe recalcar que la Metodología no es un instrumento normativo, sino más bien un documento destinado a facilitar las evaluaciones de ALD/LFT de una manera uniforme. Las partes de la Metodología que tratan directamente sobre el financiamiento del terrorismo figuran en el apéndice V.

### Las Recomendaciones Especiales

En las primeras cinco Recomendaciones Especiales (R.E.) constan normas cuyo contenido es similar al de las disposiciones del Convenio y la Resolución. Las tres últimas cubren aspectos nuevos. En el cuadro 3 se presenta un resumen de las Recomendaciones Especiales, que se describen brevemente en los párrafos siguientes.

---

<sup>67</sup> Comunicado de prensa del GAFI sobre el retiro de Rusia, Dominica, Niue e Islas Marshall de la lista del GAFI de países y territorios que no están cooperando (11 de octubre de 2002), [http://www.fatf-gafi.org/pdf/PR-20021011\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/PR-20021011_en.pdf). (En inglés.)

<sup>68</sup> *Report on the Outcome of the FATF Plenary Meeting and Proposal for the Endorsement of the Methodology for Assessing Compliance with Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) Standards*, anexo II, FMI (8 de noviembre de 2002), <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/110802.pdf>.

**Cuadro 3. Resumen de las Recomendaciones Especiales del GAFI**

Número	Contenido	Observación
I	“Ratificar e implementar plenamente” el Convenio y las resoluciones de la ONU.	Esta norma se cumple adhiriéndose al Convenio y aplicándolo, y respondiendo a las obligaciones enunciadas en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU.
II	Tipificación penal de la financiación del terrorismo, los actos de terrorismo y las organizaciones terroristas.	Se refiere al Convenio (financiación de actos de terrorismo) y la Sección 1 d) de la resolución (apoyo financiero a los terroristas y las organizaciones terroristas).
III	Congelamiento y decomiso de activos de terroristas.	Se refiere a la Sección 1 c) de la Resolución; las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002); y el artículo 8 del Convenio.
IV	Informe de transacciones sospechosas relativas al terrorismo.	Similar al párrafo 1 b) del artículo 18 del Convenio.
V	Prestación del máximo grado de asistencia a otros países.	Similar a la Sección 3 e) de la Resolución y los artículos 11 al 16 y 18, párrafos 3 y 4 del Convenio.
VI	Imposición de medidas contra el lavado de dinero a los sistemas alternativos de envío de fondos.	Nueva
VII	Fortalecimiento de las medidas de identificación de usuarios en las transferencias por cable.	Nueva
VIII	Aseguramiento de que las entidades, en especial las organizaciones sin fines de lucro, no puedan ser utilizadas para la financiación del terrorismo.	Nueva

***R.E. I: Ejecución de los instrumentos jurídicos internacionales***

La Recomendación Especial I estipula que los países “deben tomar inmediatamente los pasos necesarios para ratificar e implementar plenamente” el Convenio, y para “implementar de inmediato las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión de la financiación

de actos terroristas, particularmente la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>69</sup>.

La Recomendación Especial I también estipula que los países deben “implementar de inmediato” las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU “relativas a la prevención y supresión de la financiación de actos terroristas, particularmente la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. En las *Notas Interpretativas* se enumeran las siguientes resoluciones como pertinentes a este contexto: 1267 (1999), 1269 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001) y 1390 (2002).

***R.E. II: Tipificación penal de la financiación del terrorismo, los actos de terrorismo y las organizaciones terroristas***

La Recomendación Especial II establece como norma la tipificación del financiamiento del *terrorismo, los actos terroristas y las organizaciones terroristas* como delito. El término “actos terroristas” se refiere a los actos que las partes del Convenio han acordado tipificar como delitos. No consta en la Recomendación Especial una definición de “organizaciones terroristas”, por lo que corresponde a cada país definirlas de acuerdo con sus fines particulares. El término “terrorismo” parece ser una redundancia de “actos terroristas”<sup>70</sup>. Además, los países tienen que hacer de estos delitos la base para los delitos de lavado de dinero.

A efectos de evaluar el cumplimiento de la Recomendación Especial II, la Metodología estipula que el financiamiento del terrorismo debe tipificarse sobre la base del Convenio y enumera ciertos criterios de evaluación:

- El delito debe castigarse también cuando los terroristas o las organizaciones terroristas se encuentren en otra jurisdicción o los actos terro-

---

<sup>69</sup> Según la Metodología, que abarca las 40 Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales y las 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo, este criterio se evaluará verificando que el país también haya ratificado y ejecutado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, diciembre de 1988 [en lo sucesivo, “la Convención de 1988”], así como la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, diciembre de 2000 [en lo sucesivo, “la Convención de Palermo”]. La referencia a la Convención de 1988 consta en la Recomendación No. 1 del GAFI sobre el blanqueo de capitales. La referencia a la Convención de Palermo es nueva y, en este caso, la Metodología evaluará una norma más amplia que la enunciada en las Recomendaciones. No obstante, se da por entendido que las Recomendaciones revisadas que examinará el GAFI en la reunión plenaria de junio de 2003 pueden incluir la ratificación y ejecución de la Convención de Palermo.

<sup>70</sup> En las *Notas de orientación* se establece que los términos “financiación del terrorismo” o “financiación de actos terroristas” se refieren a las actividades descritas en el Convenio. *Notas de orientación*, nota 66 *supra*, párr. 8.



ristas se cometan en otra jurisdicción<sup>71</sup>. (Véase el análisis en el capítulo 4, página 57.)

- El delito debe reconocerse al menos en las personas físicas o jurídicas que participen intencionalmente en actividades de financiamiento del terrorismo<sup>72</sup> (véase el análisis en el capítulo 4, página 54).
- Si el sistema jurídico de la jurisdicción lo permite, la responsabilidad por delitos de financiamiento del terrorismo debe extenderse a las personas jurídicas<sup>73</sup> (véase el análisis en el capítulo 4, página 56).
- Las leyes deben disponer sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, de carácter penal, civil o administrativo, para los actos de financiamiento del terrorismo<sup>74</sup>, y los medios y recursos legales deben ser adecuados para posibilitar una aplicación efectiva de las leyes sobre financiamiento del terrorismo<sup>75</sup>.

La Recomendación Especial II también establece como norma que los países deben asegurarse de que los delitos de financiamiento del terrorismo se establezcan como delitos previos del lavado de dinero. (Véase el recuadro 3.) La aplicación se analiza en el capítulo 4, página 51.

### ***R.E. III: Congelamiento, incautación y decomiso de activos de terroristas***

El congelamiento, la incautación y decomiso se tratan de distintas maneras en el Convenio, la Resolución y las Recomendaciones Especiales. El Convenio dispone que cada parte “adoptará la medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación” de los fondos de terroristas, y “para el decomiso” de dichos fondos<sup>76</sup>. La Resolución, por su parte, también plantea obligaciones amplias para que los Estados congelen los activos de terroristas, y la resoluciones 1267 (1999) y 1390 (2002) disponen el congelamiento efectivo de los activos de los terroristas y las organizaciones terroristas enumeradas por el “Comité 1267”. Sin embargo, estas resoluciones exigen únicamente el congelamiento de los activos, no el decomiso ni la incautación. La Recomendación Especial III reúne los tres: congelamiento, decomiso e incautación.

---

<sup>71</sup> Metodología, nota 68 *supra*, Criterio 3.1.

<sup>72</sup> *Ibid.* Criterio 4.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Criterio 4.1.

<sup>74</sup> *Ibid.*, Criterio 5.

<sup>75</sup> *Ibid.*, Criterio 6.

<sup>76</sup> Convenio, nota 12 *supra*, art. 8, párrs. 1 y 2.

**Recuadro 3. Congelamiento, incautación y decomiso**

En las *Notas de orientación* (párrafos 14 al 16) figuran definiciones útiles de los tres términos en el contexto de la Recomendación Especial II:

**Congelamiento:** En el contexto de esta Recomendación, un gobierno o una autoridad judicial competente debe ser capaz de congelar, bloquear o restringir fondos o activos específicos para impedir su movimiento o disposición. Los activos/fondos siguen perteneciendo al propietario original y pueden seguir siendo administrados por la institución financiera o mediante otra instrucción del propietario.

**Incautación:** Al igual que el congelamiento, el gobierno o las autoridades competentes deben ser capaces de tomar medidas o de expedir órdenes que les permitan tomar el control de los fondos o los activos especificados. Los activos/fondos siguen perteneciendo al propietario original, si bien la autoridad competente por lo general se encargará de la posesión, administración o gestión de los activos/fondos.

**Decomiso (o confiscación):** Tiene lugar cuando el gobierno o las autoridades judiciales competentes ordenan que la propiedad de fondos o activos específicos se traslade al Estado. En tal caso, el propietario original pierde todos los derechos de propiedad. Las órdenes de decomiso o confiscación suelen estar vinculadas a una condena penal y a un fallo de un tribunal en virtud de cual se determina que los fondos o activos provienen de un delito o tenían por objeto la comisión de un delito.

En el capítulo 4 (página 58) se analizan las posibles gestiones legislativas respecto de esta norma (y las disposiciones pertinentes del Convenio y las resoluciones de la ONU).

**R.E. IV: Informe de transacciones relativas al terrorismo**

La Recomendación Especial IV establece como norma ampliar el alcance de los informes sobre transacciones sospechosas que se les exigen a las instituciones financieras a efectos de que incluyan las transacciones que se sospeche están relacionadas con el terrorismo. Normalmente esto se lograría mediante una enmienda de las leyes contra el lavado de dinero. Las *Notas de orientación* señalan que los países tienen la opción de basar los informes en un criterio subjetivo (una institución financiera “sospecha” que una transacción está relacionada con el terrorismo), o en un criterio más objetivo (una institución financiera “tiene motivos razonables para sospechar que una transacción está relacionada con el terrorismo”)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> *Notas de orientación*, nota 66 *supra*, párr. 21. [La traducción es nuestra.]

La norma, que forma parte de las medidas preventivas propuestas en el Convenio, se examina en el capítulo 4, página 67.

***R.E. V: Cooperación internacional***

La Recomendación Especial V establece como norma que los países deben prestarse el máximo grado posible de asistencia respecto de la aplicación de disposiciones penales y civiles y las investigaciones, los informes y los procedimientos de carácter administrativo relativos al financiamiento del terrorismo, actos de terrorismo y organizaciones terroristas. Las *Notas de orientación* indican que esta recomendación comprende los siguientes tipos de asistencia<sup>78</sup>:

- 1) Intercambios de información por medio de mecanismos de asistencia judicial recíproca, como el levantamiento de pruebas, la elaboración de documentos para investigaciones o como pruebas, la búsqueda e incautación de documentos u objetos pertinentes a la investigación o los procedimientos penales, la capacidad para ejecutar una orden internacional de restricción, incautación o decomiso en un asunto penal.
- 2) Intercambios de información por medios distintos de los mecanismos de asistencia judicial recíproca, como el intercambio de información entre UIF y otros organismos reguladores o de supervisión.
- 3) Medidas para garantizar que se deniegue “refugio” a las personas involucradas en el financiamiento del terrorismo.
- 4) Procedimientos para la extradición de esas personas.
- 5) Disposiciones y procedimientos para garantizar que las reivindicaciones políticas como motivación de los delitos no se reconozcan como causa para denegar las solicitudes de extradición.

A fin de evaluar el cumplimiento de este criterio, en la Metodología se señala que “[d]eben sancionarse leyes y establecerse procedimientos que permitan disponer de la gama más amplia posible de medidas de asistencia judicial recíproca en materia de ALD/LFT —requieran o no la aplicación de medidas compulsivas— entre las que se incluyen la presentación de registros por parte de instituciones financieras y otras personas, el registro de personas y el allanamiento de establecimientos, la incautación y obtención de pruebas que hayan de ser usadas en investigaciones ALD/LFT y actuaciones tendientes al procesamiento de sus responsables, y en actividades conexas en

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, párr. 22.

## 32 FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

jurisdicciones extranjeras”<sup>79</sup>. En los Criterios 34.1 al 42 de la Metodología se examinan más a fondo estas cuestiones.

En el capítulo 4 (página 64) se analizan las posibles gestiones legislativas respecto de esta norma y las disposiciones conexas del Convenio y la Resolución.

### ***R.E. VI: Sistemas alternativos de envío de fondos***

La Recomendación Especial VI establece como norma que los países deben imponer requisitos contra el lavado de dinero a los sistemas alternativos de envío de fondos; es decir, los sistemas que no utilizan a las instituciones del sector financiero formal, como lo bancos, para efectuar transferencias de fondos entre países<sup>80</sup>. (Véase el recuadro 4.) Según las *Notas de orientación*, el fin de esta recomendación es exigir i) que los servicios alternativos de envío o transferencia de fondos estén autorizados o registrados; ii) que las Recomendaciones del GAFI números 10 y 11 (identificación del cliente), 12 (conservación de documentos) y 15 (notificación de transacciones sospechosas) se extiendan a los sistemas alternativos de envío de dinero, y iii) que existan sanciones para los casos de incumplimiento de estos requisitos<sup>81</sup>. En el capítulo 4 (página 69) se analizan las posibles gestiones legislativas respecto de estas recomendaciones.

### ***R.E. VII: Información sobre el remitente de las transferencias por cable***

La Recomendación Especial VII aborda el tema de la identificación del cliente en las transferencias por cable internacionales y nacionales. Tal como se explica en las *Notas de orientación*, la norma es que i) la información del remitente se especifique en las transferencias de fondos nacionales e internacionales; ii) las instituciones financieras conserven la información de todas las etapas del proceso de transferencia, y que iii) los países exijan a las instituciones financieras que examinen más detenidamente o vigilen las transferencias de fondos que no cuenten con datos completos del remitente<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Metodología, nota 68 *supra*, Criterio 42.

<sup>80</sup> En el próximo estudio del FMI/Banco Mundial sobre *hawala*, los autores prefieren utilizar el término “sistemas informales de transferencia de fondos”, tras haber observado que en algunas jurisdicciones estos sistemas constituyen el medio más habitual para efectuar transferencias financieras, circunstancia que no está reflejada en la palabra “alternativo”. En el presente *Manual* se utiliza el término “sistemas alternativos de envío de fondos” por deferencia a la terminología del GAFI.

<sup>81</sup> *Notas de orientación*, nota 66 *supra*, párr. 28.

<sup>82</sup> *Ibid.*, párr. 34.

**Recuadro 4. Sistemas alternativos de envío de fondos**

No existe una definición establecida, ni siquiera acordada, de lo que constituyen “sistemas alternativos de envío de fondos”. Sin embargo, las autoridades encargadas de aplicar la ley suelen describirlos basándose en ciertas características comunes. Tales sistemas “por lo general se han desarrollado a partir de factores étnicos, culturales o históricos concretos, y en ciertos casos, son métodos tradicionales de movimiento de dinero que se remontan a antes de la difusión de los sistemas bancarios de Occidente en los siglos XIX y XX”. Una característica clave de los sistemas alternativos de envío de fondos es que funcionan en gran medida en base a relaciones de “corresponsalia”; es decir, el valor frecuentemente se traslada de un lugar a otro prescindiendo de la circulación física del dinero. Aunque casi siempre se los considera sistemas “paralelos” o “secundarios” que funcionan al margen de los mecanismos de pago establecidos nacional e internacionalmente, los sistemas alternativos pueden utilizar los sistemas oficiales como vehículos para el movimiento de fondos.

Otra característica clave de estos sistemas es que dependen de algún tipo de “red” para transmitir los valores y liquidar los saldos entre los operadores. Por lo general se utilizan débitos y créditos compensatorios a gran escala en los que intervienen más de dos partes. Los agentes o *hawaladars* generalmente reciben una comisión o un pago por sus servicios u obtienen un beneficio a través de las diferencias de tipo de cambio. Se supone que los agentes liquidan los saldos de manera escrupulosa, y como el factor crucial para sobrevivir dentro de la red es la confianza, las transacciones rara vez se frustran y el pago es prácticamente garantizado.

Hay pruebas de que los sistemas alternativos de envío de fondos existen inclusive en las economías avanzadas en las que las instituciones financieras formales funcionan eficientemente. Los sistemas alternativos de remesas existen por varias razones, pero algunos de los factores pueden ser la falta de acceso a sistemas bancarios más formales, los costos y la falta de experiencia o confianza en instituciones ajenas a las tradicionales. La repatriación de los ingresos de los emigrantes con frecuencia ha sido lo que ha dado lugar al mayor uso de sistemas alternativos de remesas en los países occidentales en las últimas décadas. El envío de remesas a través de estos sistemas alternativos puede ser menos costoso y más seguro, y es posible que evite las reglamentaciones restrictivas a las que está sujeto el intercambio de divisas. Estos sistemas pueden atender a zonas remotas a las que no llegan las instituciones tradicionales o formales.

Los sistemas alternativos resultan útiles para quienes lavan dinero y financian el terrorismo porque casi no dejan indicios de las comunicaciones que dan lugar a las transferencias. La ausencia de registros impide que las autoridades puedan rastrear el movimiento de los fondos. Además, no suelen estar sujetos a auditorías o controles externos, ni a la supervisión de las autoridades.

**Recuadro 4 (conclusión)**

El FMI y el Banco Mundial terminaron hace poco un estudio del sistema *hawala* en Asia, cuyas conclusiones se resumen en el recuadro 5.

Fuentes: David Marshall Nissman, *Money Laundering*; Lisa C. Carroll, *Alternative Remittance Systems Distinguishing Sub-Systems of Ethnic Money Laundering in Interpol Member Countries of the Asian Continent*; Mohammed El-Qorchi, "Hawala", *Finanzas & Desarrollo*, diciembre de 2002, vol. 39, no. 4 y FMI/Banco Mundial, *Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Hawala System*, abril de 2003.

El requisito se extiende a las instituciones financieras, las agencias de cambio y los servicios de envío y transferencias<sup>83</sup>. Cabe señalar que la ausencia de datos sobre el remitente de transferencias por cable es un problema vinculado al lavado de dinero en general, y debería abordarse a través de una enmienda adecuada de las Recomendaciones del GAFI sobre el blanqueo de capitales. Sin embargo, las Recomendaciones Especiales se adelantan a la revisión de las 40 Recomendaciones y toman la iniciativa al respecto.

Estas cuestiones se resolverían por lo general mediante una reforma de la legislación contra el lavado de dinero o de las leyes que rigen las instituciones financieras y las normas complementarias. El GAFI ha expedido una Nota Interpretativa respecto de esta recomendación<sup>84</sup>. En el capítulo 4 (página 67) se analizan las posibles gestiones legislativas.

**R.E. VIII: Organizaciones sin fines de lucro**

La Recomendación Especial VIII señala que los países deben examinar sus leyes y reglamentaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo, y deja a cada uno que determine, a partir del análisis de las condiciones locales, el tipo de organizaciones que son especialmente vulnerables. Sin embargo, la Recomendación se refiere en particular a las organizaciones sin fines de lucro, y exige a los Países que se aseguren de que éstas no puedan ser utilizadas ilegalmente i) por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales, ii) para explotar entidades legales como conducto para el financiamiento del terrorismo, incluido el propósito de evitar las medidas de congelamiento de activos y iii) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia las organizaciones terroristas.

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, párr. 35.

<sup>84</sup> Secretaría del GAFI, *Interpretative Note to FATF Special Recommendation VII: Wire Transfers*, (14 de febrero de 2003), [http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7\\_en.PDF](http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7_en.PDF). (En inglés.)

El carácter de esta Recomendación no facilita una respuesta legislativa inmediata y exhaustiva. La primera parte de la Recomendación hace necesaria una revisión del régimen jurídico de estas entidades a fin de evitar su uso indebido para financiar el terrorismo. Solo tras haber concluido dicha revisión podrán las autoridades tomar decisiones sobre las medidas idóneas para hacer frente a los riesgos concretos. El cuestionario emitido por el GAFI acerca de las Recomendaciones Especiales<sup>85</sup> y las *Notas de orientación* presentan información sobre el alcance previsto de la revisión.

La segunda parte de la Recomendación se refiere de manera más directa a las “organizaciones sin fines de lucro”. Las *Notas de orientación* señalan que “las jurisdicciones deben asegurarse de que tales entidades no puedan ser utilizadas para ocultar o facilitar el financiamiento de actividades terroristas, para evitar las medidas de congelamiento de activos o para esconder el desvío de fondos legítimos hacia organizaciones terroristas”<sup>86</sup>. El uso de las organizaciones sin fines de lucro para desviar fondos hacia el financiamiento de actividades de terrorismo es una tendencia preocupante, dado que es difícil separar estos fondos de los otros que gestiona la misma entidad. En efecto, la única diferencia entre una donación legal y una ilegal realizada o recibida por una organización sin fines de lucro es la intención que motiva la transacción. Además, puede ser que en ciertos casos las autoridades de la entidad no tengan conocimiento de que ésta está siendo utilizada para fines ilícitos. El GAFI ha elaborado un documento sobre prácticas óptimas internacionales para combatir el abuso de las organizaciones sin fines de lucro que puede servir como guía para el análisis del sector en determinados países<sup>87</sup>. En el capítulo 4 (página 75) se analizan las posibles gestiones legislativas respecto de las organizaciones sin fines de lucro.

---

<sup>85</sup> Secretaría del GAFI, *Self-Assessment Questionnaire*, nota 65 *supra*.

<sup>86</sup> *Notas de orientación*, nota 66 *supra*, párr. 38. (La traducción es nuestra.)

<sup>87</sup> Secretaría del GAFI, *Combating the Abuse of Non-Profit Organisations: International Best Practices* (11 de octubre de 2002), [http://www.fatf-gafi.org/TerFinance\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm).