



# Visión regional del riesgo de financiamiento del terrorismo

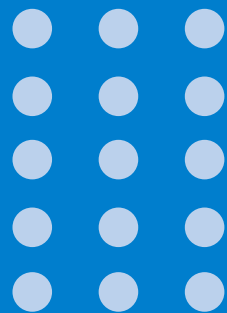
BOLETÍN N°20


*Dirigido a Entidades Supervisadas por las Superintendencias de Bancos y de Seguros*



**La coordinación es la clave del éxito**

**EVALUACIÓN AL SISTEMA  
ALA/CFT-FPADM  
PARAGUAY 2023**





Paraguay, como miembro de Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), ha sido evaluado en el periodo 2021-2022. En ese sentido, el Banco Central del Paraguay, al igual que las demás instituciones que integran el Sistema ALA/CFT-FPADM, ha realizado esfuerzos para observar las recomendaciones y mejores prácticas internacionales, gracias al compromiso desde el más alto nivel político y la atención de un plan de acción interno, dirigido al adecuado cumplimiento de los estándares internacionales.

Con el eslogan “La coordinación es la clave del éxito”, el BCP, como miembro del Equipo Interinstitucional, ha trabajado con sus Superintendencias de Bancos y de Seguros para continuar fortaleciendo el sistema ALA/CFT-FPADM.

Prevenir el lavado de activos y combatir al financiamiento del terrorismo son sinónimos de preservar la integridad del orden económico y financiero, y en ese sentido se han realizado grandes avances que permitieron a Paraguay superar exitosamente la evaluación mutua, y a su vez, proseguir en la senda de la mejora continua.

El BCP está comprometido con las políticas de Estado que ayudan a desarmar financieramente las operaciones del crimen organizado y que trascienden periodos de gobierno e ideologías.

## Visión regional del riesgo de financiamiento del terrorismo

Un buen sistema de gestión del riesgo de Lavado de Activos (LA) y Financiamiento del Terrorismo (FT) tiene por objeto fundamental minimizar la posibilidad de que a través de las distintas actividades de la empresa se introduzcan recursos provenientes del lavado de activos o se financie el terrorismo.

Al respecto, en el presente documento se presentan conceptos generales y la visión regional del riesgo de Financiamiento del Terrorismo (FT).



En primer lugar, a continuación, se exponen algunos conceptos y términos claves relevantes para evaluar el riesgo de FT<sup>1</sup>:

- Un **riesgo de FT** puede considerarse en función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia. Implica el riesgo de que se recauden, muevan, almacenen o utilicen fondos u otros activos destinados a un terrorista o a una organización terrorista en una jurisdicción o a través de ella, en forma de fondos u otros activos legítimos o ilegítimos.
- Una **amenaza de FT** es una persona o grupo de personas con el potencial de causar daño al recaudar, mover, almacenar o utilizar fondos y otros activos (ya sea de fuentes legítimas o ilegítimas) para fines terroristas. Las amenazas de FT pueden incluir organizaciones terroristas nacionales o internacionales y sus facilitadores, sus fondos, así como actividades de FT pasadas, presentes y futuras, y personas y poblaciones que simpatizan con las organizaciones terroristas.
- El concepto de **vulnerabilidad al FT** comprende aquellas situaciones que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden apoyar o facilitar sus actividades. Las vulnerabilidades pueden incluir características de un sector particular, un producto financiero o un tipo de servicio que las hace atractivas para el FT. Las vulnerabilidades también pueden incluir debilidades en las medidas diseñadas específicamente para el FT, más ampliamente en los sistemas o controles ALA/CFT, o características contextuales de una jurisdicción que pueden afectar a las oportunidades de los financiadores del terrorismo de recaudar o mover fondos u otros activos (por ejemplo, una economía informal grande, fronteras porosas, etc.). Puede haber cierta superposición de las vulnerabilidades explotadas tanto para el LA como para el FT.
- En el contexto del FT, **la consecuencia** se refiere al impacto o daño que una amenaza de FT puede causar si se produce. Esto incluye el efecto de la actividad terrorista subyacente en los sistemas e instituciones financieras nacionales o institucionales, así como en la economía y la sociedad en general. En particular, es probable que las

<sup>1</sup>Extracto de la Guía para la evaluación del Riesgo de Financiamiento de Terrorismo (2019), disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3864-conceptos-y-terminos-clave-y-relevantes-para-evaluar-ft-1>

consecuencias del FT sean más graves que las del LA u otros tipos de delitos financieros (por ejemplo, el fraude fiscal, etc.), lo que repercute en la forma en que los países responden a las amenazas identificadas. Es probable también que las consecuencias del FT difieran entre los países y entre los canales o fuentes del FT, y pueden estar relacionadas con comunidades o poblaciones específicas, el entorno comercial o los intereses nacionales. Dadas las dificultades para evaluar las consecuencias, los países no necesitan adoptar un enfoque científico al considerar las consecuencias, y en su lugar pueden querer comenzar con la presunción de que las consecuencias del FT serán graves (ya sea en el ámbito nacional o en otros lugares) y considerar si hay algún factor que pueda alterar esa conclusión.

- Una **evaluación del riesgo de FT** es un producto o proceso basado en una metodología, acordada por las partes involucradas, que intenta identificar, analizar y comprender el riesgo de FT y sirve como un primer paso para abordarlo.

**Si bien las evaluaciones pueden adoptar diferentes formas, una evaluación del riesgo de FT debe abarcar en general todos los aspectos de la recaudación, el traslado, el almacenamiento y la utilización de fondos u otros activos (incluidos bienes, vehículos, armas, etc.) para satisfacer las necesidades de un terrorista o de una organización terrorista.** Esto debería ir más allá de los aspectos de recaudación de ingresos y abordar las adquisiciones de los terroristas y las redes de facilitación de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros (CTE).

A continuación, se presentan los principales contenidos de la publicación emitida por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), bajo la denominación: **Manual de actores y procedimientos estratégicos para la detección, investigación y interrupción del Financiamiento al Terrorismo (FT) y el Financiamiento a la Proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM)**<sup>2</sup>.

Si bien la amenaza del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) en América Latina sigue siendo baja en general, los países del hemisferio son conscientes del riesgo que plantean los grupos terroristas internacionales y observan con gran preocupación los peligros inherentes a la explotación del sistema financiero, las regulaciones sobre comercio estratégico y las economías informales de muchos estados para financiar actividades terroristas y sus sistemas vectores con fines terroristas.

<sup>2</sup>Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4336-manual-de-actores-y-procedimientos-estrategicos-para-la-deteccion-investigacion-y-disrupcion-del-ft-y-fpadm>

Los patrones actuales indican que cuanto más compleja y asimétrica sea la violencia, mayor es el riesgo de que los terroristas adquieran, desarrollen, trafiquen y/o usen armas nucleares, químicas y biológicas.

**Una respuesta eficaz frente a estas amenazas requiere un enfoque holístico, desde una perspectiva de seguridad multidimensional que incluya la cooperación internacional y el intercambio de información, como pilares fundamentales.**



Para la mayoría los países de América Latina, el uso adecuado de las herramientas contra el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de ADM (CFT/CFP) ha demostrado ser un importante desafío. Si bien la región enfrenta importantes amenazas de seguridad, por lo general, las mismas se relacionan con el crimen organizado y no con el terrorismo o la proliferación per se.

De hecho, durante el período 2002-2019, a pesar de representar aproximadamente el 8,5 por ciento de la población mundial, la región tuvo solo el 1 por ciento de las muertes en el mundo por terrorismo, el 3 por ciento de los ataques mundiales por terrorismo, y el 4 por ciento de impacto económico global por terrorismo.

Los riesgos que enfrentan los países del hemisferio en la lucha contra el financiamiento del terrorismo (FT) y el financiamiento de la proliferación (FP) de armas de destrucción masiva (ADM), así como el lavado de activos (LA) asociado a estas actividades delictivas, tienen un impacto directo en la integridad de las instituciones y los sectores financieros, así como en sus economías nacionales en el sentido más amplio, desincentivando la inversión extranjera y distorsionando los flujos internacionales de capital.

Los que financian el terrorismo y la proliferación de ADM se aprovechan de la complejidad inherente del sistema financiero global y la falta de un tratamiento legislativo y operativo uniforme en las políticas nacionales de los países, y se sienten particularmente atraídos por jurisdicciones con sistemas de control inadecuados o ineficaces hacia donde es más fácil transferir sus fondos sin ser detectados, aprovechando las debilidades existentes en los mecanismos de intercambio de información en el marco de la cooperación internacional y la asistencia legal mutua (ALM).

La porosidad de las fronteras terrestres, los puertos y las zonas francas existentes en la región presenta una vulnerabilidad añadida debido al mayor riesgo inherente a la naturaleza informal de algunos canales de FT/FP (contrabando de efectivo a granel, remesas informales), así como la prevalencia de los canales basados en el lavado de activos a través del comercio.

Como parte de un abordaje global, y de conformidad con las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales en la materia, los estados deben establecer medidas adecuadas y legislaciones eficaces que permitan congelar sin demora los fondos vinculados a fines terroristas.

Sobre la base de las tipologías de LA y FT/FP existentes en la región, se puede afirmar que, si bien en los últimos años los estados de América Latina han logrado notables avances en la implementación de las Recomendaciones del GAFI y las RCSNU, gracias al abanico de reformas legales llevadas a cabo y a la mejora de las alianzas a nivel internacional, regional y subregional, los países del hemisferio todavía enfrentan desafíos importantes que les impiden alcanzar un nivel satisfactorio de eficacia en la prevención, detección y lucha contra el FT/FP.

## Desafíos

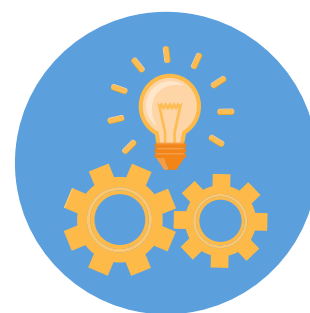
Entre las debilidades existentes cabe destacar la **ausencia de estrategias nacionales CFT/CFP y metodologías de evaluación de riesgos**, en algunas jurisdicciones; **insuficiente especialización** de las agencias de aplicación de la ley (LEA) para investigar y enjuiciar casos de FT/FP; **uso limitado de técnicas especiales de investigación, asistencia legal mutua (ALM) y equipos conjuntos de investigación** y falta de experiencia de las unidades de inteligencia financiera (UIF) en la materia. Además, la debilidad del régimen de supervisión de las aduanas sobre las operaciones comerciales y las transacciones financieras, especialmente en las zonas de libre comercio (ZLC), junto con la falta de comunicación e intercambio de información entre las LEA, las UIF y Aduanas constituyen factores de preocupación adicional respecto a actividades relacionadas con el FP de ADM.

La capacidad de las UIF de la región, incluidas las que son miembros del Grupo Egmont, debe fortalecerse, ya que la mayoría de los estados latinoamericanos tienen una capacidad insuficiente para congelar fondos y activos vinculados al terrorismo y la proliferación de ADM. Por otro lado, es necesario realizar **modificaciones legales en los Códigos Procesales Penales y leyes administrativas sancionadoras** de los países del hemisferio para implementar un sistema integral de investigación y sanción del FT y FP que subsane la falta de especialización en la materia de las LEA y las UIF.

Adicionalmente, debe propiciarse el **fortalecimiento de las normativas y procesos** en materia de extinción de dominio para las jurisdicciones que tengan estas figuras en sus normativas internas y la implementación para aquellas jurisdicciones que no las tengan. La ausencia de procedimientos especiales para el enjuiciamiento de los delitos de FT y la falta de responsabilidad penal de las personas jurídicas en muchas legislaciones se han identificado como dos de los principales desafíos para perseguir estas conductas criminales.

La **coordinación interinstitucional** constituye uno de los mayores desafíos en la implementación de los marcos nacionales en materia de lucha CTF/CFP de ADM. Desde la concepción misma, según la cual la lucha CFT/CFP, en la esfera internacional debe ser un esfuerzo multilateral, y en la esfera interna un empeño de todos los actores que gravitan en la vida institucional, social y económica de un país, resulta evidente que la cooperación y coordinación en la prevención, represión y sanción del fenómeno del terrorismo y la proliferación de ADM y sus medios de financiamiento no pertenece al control de una sola entidad nacional y que, por el contrario, la responsabilidad debe distribuirse según las capacidades de cada agencia con competencia en la materia.

**La coordinación interinstitucional a nivel nacional e internacional funciona mejor cuando todas las entidades relevantes están involucradas y operan con un entendimiento compartido de las tipologías de FT/FP existentes que les permita adoptar una agenda común que facilite el mayor intercambio de información y la mejor cooperación interinstitucional posible.**



Ciertamente, existe la necesidad de una buena coordinación y comunicación entre las distintas autoridades involucradas en la prevención, detección, investigación y interrupción del FT/FP. Esto implica la necesidad de compartir un enfoque armonizado en la adopción de las estructuras y métodos comerciales utilizados para facilitar las transferencias ilegales de artículos prohibidos en todas las jurisdicciones.

Como usuarios de información, las autoridades de control de exportaciones han señalado que la **información financiera** puede ser útil para las autoridades de control de exportaciones para poder **detectar usuarios finales reales y transacciones ilegales y mejorar la efectividad de las investigaciones realizadas por las autoridades policiales** al permitir una comprensión más profunda de la transacción y las estructuras comerciales y métodos utilizados para facilitar las transferencias ilegales de artículos prohibidos en todas las jurisdicciones. Por lo tanto, las agencias de control de exportaciones y aduanas son a la vez proveedores y receptores de información en el contexto de la lucha CFT/CFP.