

## LA CAPACIDAD DE MÉXICO EN SU COMBATE A LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Edgardo BUSCAGLIA

SUMARIO: I. *Definición*. II. *Fuentes frecuentes de financiamiento del terrorismo*. III. *Instrumentos de lucha contra el financiamiento del terrorismo y su capacidad de implementación en México*.

A partir de los ataques terroristas que sacudieron al mundo desde el 11 de septiembre de 2001 en adelante, es aún más necesario que los actores políticos mexicanos posean la capacidad de analizar las implicancias de la potencial presencia directa o indirecta de grupos y/o actividades terroristas en territorio nacional. Más allá de la tragedia y de la profunda crisis geoestratégica y económica que implicaría para México un atentado terrorista lanzado contra los Estados Unidos de América desde territorio mexicano, la posible presencia de actividades operativas y/o de financiación del terrorismo internacional pondría a nuestro país en una posición diplomática débil (dado el marco jurídico de lucha contra el terrorismo que México se ha comprometido a implementar) con posibles consecuencias nefastas para su estabilidad política y económica interna.

Están ya comprobados los vínculos que existen entre los cárteles de la droga y los grupos terroristas en tres continentes.<sup>1</sup> Por

<sup>1</sup> Véase Buscaglia, Edgardo *et al.*, “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption: an Essay on Best International Practices”, *Essays in Public Policy*, Stanford, CA, Hoover Institution, 2005.

ejemplo, la delincuencia organizada transnacional logra normalmente ampliar su espectro de beneficios materiales apoyando la logística operativa de grupos terroristas en Afganistán, Chechenia, Colombia e Indonesia (sólo por mencionar algunos ejemplos), en donde grupos criminales abastecen de armas y de material explosivo a grupos terroristas a cambio de drogas, en un patrón de intercambios basados en el trueque. Actualmente, grupos criminales organizados dedicados al tráfico de seres humanos y al tráfico de armas obtienen ganancias significativas apoyando actividades terroristas (a cambio de protección de sus operaciones y ganancias financieras), pretendiendo además “vaciar” y distraer los recursos humanos y financieros de los Estados (policías, fiscalías y órganos de inteligencia) que se deben dedicar a perseguir delitos de una más diversa y más compleja naturaleza. Es por ello que México debe considerar esta potencial alianza entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas (que deseen establecer “cabezas de playa” en territorio mexicano) como una potencial amenaza a su seguridad nacional. Por lo tanto, es necesario que las autoridades que asuman el poder político en el 2006 realicen un diagnóstico exhaustivo de las posibles fallas en los mecanismos de lucha y prevención del financiamiento de actividades terroristas en México.

Este trabajo da cuenta de los elementos institucionales que deberían fortalecerse para que México cumpla efectivamente con los tratados internacionales que ha ratificado.

## I. DEFINICIÓN

El *terrorismo* es un método de violencia social que consiste en sorprender y aterrorizar a las poblaciones civiles y así amenazar la legitimidad de los Estados para generar un efecto multiplicador en el logro de objetivos sociopolíticos.

Los actos terroristas buscan legitimidad a través de los objetivos sociopolíticos perseguidos y no en los métodos operativos

utilizados. A diferencia de la delincuencia común, el terrorista no persigue fines personales. Además, para ser considerado terrorismo, los actos deben ser cometidos por una entidad organizada que incluye por lo menos una estructura y una cadena identificable de mando y no ser un acto aislado de un individuo que actúa por su propia cuenta. A diferencia de los grupos guerrilleros, las organizaciones terroristas no buscan derrotar a las fuerzas armadas de los Estados para lograr ocupaciones territoriales. Los grupos terroristas no poseen objetivos pecuniarios o de beneficio material. A diferencia de la delincuencia organizada, la violencia perpetrada por grupos terroristas tampoco busca controlar mercados de bienes o servicios ilegales u obstruir a la justicia o imponer disciplina en su organización. Como resultado de esto, se requieren instrumentos especializados de naturaleza política, social, económica, militar, judicial y financiera para luchar con efectividad contra las actividades terroristas.

Existen cuatro tipologías de los grupos terroristas comúnmente reconocidas. Se clasifican como *grupos terroristas de naturaleza política* los conformados por grupos étnicos, separatistas o nacionalistas que buscan publicidad a través del terror social (ETA) hasta alcanzar sus objetivos políticos. Un segundo tipo es denominado *grupos con causas únicas*, que poseen una estructura organizacional y cadenas de mando muy básicas que buscan lograr publicidad a través de un solo acto terrorista, luego del cual normalmente se desbandan. Sus tácticas son generalmente improvisadas y sus estrategias se pueden clasificar como *ad-hoc*. Un tercer tipo es denominado *terrorismo de Estado*, que normalmente financia actos terroristas fuera de su territorio o ejerce acciones represivas violentas contra parte de su propia población, o bien encara luchas contra otros Estados a través de un conflicto armado latente. Finalmente, el cuarto tipo más conocido lo constituye *el terrorismo religioso*, que en general establece objetivos a largo plazo basados en interpretaciones radicalizadas de escritos religiosos (Corán, Biblia, etcétera). Sus actividades se enmarcan y alimentan de procesos ancestrales de luchas y reconquistas.

Algunos Estados y organizaciones privadas brindan apoyo táctico-logístico-operativo a estos grupos. Los elementos de fanatismo e indoctrinación explican los atentados suicidas de sus miembros, impulsados por un “alcance del paraíso” como resultado del acto terrorista. Sus estructuras organizacionales son diversas, flexibles, y muy reactivas a las estrategias que usan las autoridades contra ellas. Por ejemplo, Al-Qaeda estaba sustentada, hasta 2001, en apoyar a una pirámide organizacional centralizada con la ayuda miles de organizaciones de caridad y religiosas que recibían el Zakat (contribución religiosa que el Islam recibe de sus miembros, y que equivale a treinta millones de dólares anuales). Hoy, Al-Qaeda posee una estructura descentralizada como respuesta a la mayor efectividad en la lucha contra el terrorismo, donde cada célula de la organización posee una autonomía relativa en sus objetivos tácticos y operativos a nivel regional.

Estos cuatro tipos de grupos requieren de financiación para sus operaciones. Esta financiación puede ser canalizada a través de mecanismos formales con alta complejidad estructural o hasta informalmente (operaciones *cash* y trueques). La financiación de las actividades terroristas se diferencia conceptual y operativamente del lavado de dinero. El lavado de dinero implica una acción criminal que se cometió en el pasado que produjo fondos o activos, los cuales, sin un tratamiento apropiado, dejan a sus autores o beneficiarios con demasiados riesgos frente de una acción judicial. Por lo tanto, lo que se pretende es “lavar” fondos utilizando los circuitos oficiales de la economía, en particular las instituciones financieras, así como canales paralelos y casi oficiales. En el caso de la delincuencia organizada, el delito de lavado se refiere a un delito pasado. Financiar el terrorismo implica un acto criminal futuro. Por lo tanto, es diferente su operativa y problemática. El origen del dinero dirigido a actividades terroristas es legal en una proporción significativa de los casos documentados durante los últimos tiempos. En la mayoría de los casos, los montos no son significativos. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América, así

como de las bombas de Madrid del 11 de marzo de 2004, fueron financiados con poco dinero: 538 mil dólares para los atentados estadounidenses, y no más de 7 mil euros para los atentados de Madrid. Estos flujos de poco monto son más difíciles de detectar que los flujos normales originados de actividades criminales destinados a ser “lavados”. El lavado de dinero implica un origen ilegal de los activos (los lavadores de dinero reciclan fondos provenientes de actividades criminales para poder luego asignarlos a fines legítimos). Es por ello que las técnicas de combate al financiamiento del terrorismo no deben ser las mismas que las utilizadas contra el lavado de dinero (aunque, por supuesto, sí existen comunes denominadores). Este proceso contrasta con el usado por grupos terroristas, en donde normalmente se siguen etapas en el financiamiento de actividades terroristas. Primero se produce la etapa de *recaudación*. Como segunda etapa, el grupo terrorista *mueve* los mismos fondos utilizando técnicas de diversificación para luego poner los fondos en las manos de los destinatarios. Finalmente *utiliza* los fondos en la actividad terrorista, que constituye el fin del financiamiento.

## II. FUENTES FRECUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

En cuanto a fuentes financieras provenientes de actividades criminales, el terrorista se ve obligado a ocultar la fuente y la utilización de los fondos. Para ocultar sus movimientos de fondos, los grupos terroristas utilizan a organizaciones empresariales o caritativas que sirven de pantalla; organizaciones financieras desde paraísos fiscales, jurídicos o financieros; los sistemas paralelos de remesas de fondos no regulados o sujetos a inspecciones frecuentes por parte de los Estados; el uso de metales preciosos (diamantes, oro, platino, etcétera) a través de pasadores físicos cruzando fronteras, y transacciones mediante instrumentos monetarios.

## FUENTES PRINCIPALES DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO<sup>2</sup>

<i>Financiamiento de Estados</i>	<i>Financiamiento con origen de legalidad variable</i>	<i>Financiamiento ilegal</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estados que apoyan activamente al terrorismo (Irán, Venezuela y Corea del Norte)</li> <li>— Estados engañados (India)</li> <li>— Estados colapsados (Afganistán y Sudán)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Donaciones privadas (38%) Organizaciones humanitarias</li> <li>— Pedidos dirigidos a donantes (9%)</li> <li>— ONGs (7%)</li> <li>— Especulación en los mercados de valores (31%)</li> <li>— Actividades comerciales (por ejemplo, casa de cambio de Al-Qaeda en Yemen) (37%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tráfico de drogas (47% en Pakistán y 61% en Colombia)</li> <li>— Secuestro y extorsión (16% en Pakistán y 23% en Colombia)</li> <li>— Contrabando (23% en Pakistán y 8% en Colombia)</li> <li>— Robos y robos con violencia (5% en Pakistán y 11% en Colombia)</li> <li>— Fraude (7% en Pakistán y 3% en Colombia)</li> <li>— Falsificación de documentos (29% en Pakistán y 11% en Colombia)</li> <li>— Juego ilegal (21% en Pakistán y 14% en Colombia)</li> </ul>

<sup>2</sup> Las proporciones de financiación del terrorismo observado en esta tabla provienen del análisis confeccionado por un grupo de expertos trabajando para UNITAR y el gobierno de los Estados Unidos de América. Véase el apéndice a Buscaglia, Edgardo y Van Dijk, Jan, “Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption”, *Forum on Crime and Society*, Viena, UNODC, diciembre de 2003.

Los métodos principales de financiamiento de las actividades de grupos terroristas son:

- Intermediación de empresas pantallas (29%).
- Corredores de bolsas de valores (12%).
- Agencias de viajes (8%).
- Organizaciones importadoras-exportadoras (11%).
- Casas de venta de arte y antigüedades (2%).
- Casinos (3%).
- Agencias de cambio de divisas (12%).
- Servicios profesionales (17%).
- Triangulación de operaciones financieras a través de más de dos jurisdicciones legales (32%).
- Autopréstamos (6%).
- Trueques. Por ejemplo, drogas intercambiadas por explosivos (49%).

### III. INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y SU CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

Las primeras medidas en materia de lucha contra el terrorismo fueron tomadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Se trata del Convenio relativo a las infracciones y a ciertos actos de intervención dentro de aeronaves (Convenio de Tokio del 14 de septiembre de 1963). Después de este primer convenio de Tokio, entre los años setenta y el final de los noventa, el arsenal legislativo internacional antiterrorista acumuló una docena de textos que reprimen esencialmente actos concretos considerados como nocivos para la libre circulación de las personas, pero no existe una definición legal de lo que constituye terrorismo. Sin embargo, la Convención de la ONU de 1999 para la Represión del Financiamiento del Terrorismo aborda al terrorismo con base en

una lista no exhaustiva de sus actos (y no sus causas).<sup>3</sup> La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU establece que los países miembros deberán establecer mecanismos especiales para la prevención y el combate al financiamiento del terrorismo. Esta resolución también establece que los mecanismos que establezcan los países para combatir el lavado de dinero no son suficientes para cumplir con las prácticas internacionales requeridas.

Teniendo en cuenta que la realización de actos de terrorismo supone la movilización de medios importantes para mantener redes clandestinas, capacitar equipos, realizar operaciones complejas, procurarse armas o comprar complicidades, el Convenio Internacional contra el Financiamiento del Terrorismo (ONU, 1999) tipifica el delito de financiación del terrorismo que debe servir como referente principal a las autoridades de México. Se establece en este Convenio que “comete delito en el sentido del presente convenio, quien 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...” [actos definidos como terroristas]. Este Convenio se ubica por encima de instrumentos jurídicos anteriores de lucha contra el terrorismo que simplemente tipificaban actos de esta naturaleza.

El Convenio de la ONU de 1999 menciona de manera general el financiamiento “de cualquier otro acto 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...”. El convenio internacional define por primera vez el acto terrorista considerándolo a través de su elemento intencional, según un procedimiento y términos que van a ser tomados por acuerdos y recomendaciones regionales posteriores (en particular en el Acuerdo Marco de la Unión Europea). Esta definición fue completada por el artículo 6o., que

3 Véase [www.erta-tcrg.org/definitions.htm](http://www.erta-tcrg.org/definitions.htm).



precisa que “cada Estado parte adoptará las medidas que resulten necesarias, incluida, cuando proceda, la adopción de legislación interna, para asegurar que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente convenio no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar”. Para que el delito de financiamiento del terrorismo sea constituido, no es necesario que los fondos reunidos hubieran sido utilizados, sino que basta con que hubieran sido reunidos con el objetivo de cometer un acto terrorista (artículos 2o. y 3o.). Además, la tentativa de cometer un acto terrorista constituye una infracción tipificada por la Convención (artículos 2o. y 4o.) El acto terrorista en sí mismo está definido más allá de todas las convenciones anteriores. Por sus artículos 4o., 5o. y 8o., el Convenio obliga a los Estados a colocar un régimen eficaz de represión de las infracciones definidas en el artículo 2o.

De esta manera, cada Estado debe penalizar las infracciones mencionadas en el artículo 2o. (de acuerdo con el artículo 4o.) y sancionarlas con penas apropiadas.

El artículo 5o. compromete a los Estados a sancionar a las personas jurídicas residentes en su territorio o constituidas conforme a su legislación. Esta penalización de las personas jurídicas representa un paso importante, incluso si la sanción queda abierta en su amplitud, es decir, penal, civil o administrativa. El artículo 8o. enuncia estas disposiciones particularmente novedosas, al obligar a cada Estado a tomar todas “las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el artículo 2o., así como el producto obtenido de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso”, para lo cual deben ser tomadas medidas iguales. Estas medidas tienen directamente como objetivo la armonización de la lucha contra el financiamiento del terrorismo, si es posible en los paraísos fiscales. El artículo 8o. recomienda además a los

Estados, afectar los fondos confiscados a la indemnización de las víctimas o de sus familias. El artículo 6o. establece que los actos criminales comprendidos en el ámbito del convenio no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar. Adicionalmente, en sus artículos 12 y 13, la convención obliga a los países a establecer mecanismos de cooperación internacional judicial mutua.

Cabe destacar que México no ha incorporado a su legislación el 41% de las cláusulas de este Convenio. Si además se analiza la capacidad de implementación de cada una de las cláusulas del mismo, se llega a la conclusión de que México no estará en condiciones de cumplir con el 86% de lo estipulado.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, o FATF por sus siglas en inglés) es una organización intergubernamental que tiene el propósito de desarrollar y promover políticas públicas nacionales e internacionales dirigidas a combatir el lavado de dinero y el terrorismo. GAFI ha generado cuarenta recomendaciones contra el lavado de dinero y nueve contra el financiamiento del terrorismo. México, como Estado parte de esta organización generadora de políticas antilavado, se ha comprometido a implementar las cuarenta y nueve recomendaciones en general, entre ellas las nueve dirigidas a combatir la financiación del terrorismo. Sin embargo, México se encuentra lejos de cumplir, en la práctica, con estos cuarenta y nueve estándares internacionales. A continuación se detalla el texto y el estado de implementación práctica de las nueve recomendaciones contra la financiación del terrorismo:

### *1. Ratificación y colocación de los instrumentos de las Naciones Unidas*

Cada país debería tomar las medidas inmediatas para ratificar y aplicar sin restricción la Convención de 1999 de las Naciones

Unidas para la represión del financiamiento del terrorismo, a la que nos referimos en líneas anteriores.

De igual forma, los países deberían aplicar inmediatamente las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del financiamiento de los actos terroristas, en particular la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

### *2. Incriminación del financiamiento del terrorismo y del lavado de capital cometido en el ámbito de las actividades terroristas*

Cada país debería erigir en infracción penal el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas. Los países deberían asegurarse de que tales infracciones se designen como infracciones subyacentes del lavado de dinero.

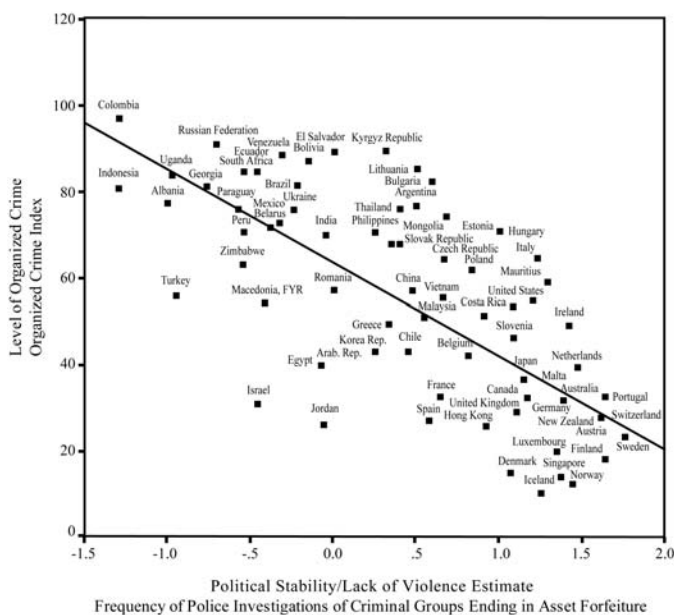
Esta segunda recomendación aconseja tipificar el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas. México no cumple en su totalidad con esta recomendación.

### *3. Congelación y confiscación de los bienes de los terroristas*

Cada país debería establecer medidas para congelar sin demora los fondos y otros bienes de los terroristas y de los que financian al terrorismo y a las organizaciones terroristas, conforme a las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del financiamiento de los actos terroristas.

Igualmente, cada país debería adoptar y colocar medidas, incluso de naturaleza legislativa, para permitir a las autoridades competentes incautar y confiscar los bienes que se utilizan para o destinadas al financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas, o que constituyen su producto.

Esta recomendación cubre medidas para el congelamiento de los bienes y fondos que podrían ser usados para financiar actividades terroristas, y la confiscación de los fondos pertenecientes a los grupos terroristas. En este rubro, México se caracteriza por la ausencia de autonomía, de controles sofisticados e inactividad operativa de su Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Esto se traduce en una escasísima capacidad de brindar apoyo a la generación de material probatorio de naturaleza financiera para ser usado por las autoridades judiciales. Como se aprecia en el gráfico 1, los estudios realizados por la ONU en sesenta y siete países demuestran que la más alta frecuencia de averiguaciones previas y procesamiento de causas que culminan en una confiscación de activos normalmente vienen ligados a una reducción del nivel de la delincuencia organizada.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Véase apéndice estadístico 4 y texto del estudio publicado por Buscaglia, Edgardo y Van Dijk, Jan, *op. cit.*, nota 2.

Claramente se observa en el gráfico anterior<sup>5</sup> que la delincuencia organizada sufre costos esperados más altos en aquellas jurisdicciones en donde la confiscación de sus activos es más frecuente (eje horizontal), lo que causa la reducción de los niveles de actividad de grupos criminales (medido en el eje vertical). Como se puede observar, México se encuentra entre los países con menor frecuencia de averiguaciones previas ligadas a la delincuencia organizada que culminan en la confiscación de sus activos, lo que representa<sup>6</sup> una causa de los altos niveles de delincuencia organizada observados en México.<sup>7</sup> Si se tiene en cuenta que altos niveles de delincuencia organizada contribuyen al apoyo logístico-operativo que necesitan los grupos terroristas para lanzar sus ataques de forma más efectiva, se puede llegar a la conclusión de que una política fuerte de confiscación de activos representa una prioridad para la próxima administración federal en su contribución regional a la lucha en dos frentes simultáneos: contra el terrorismo y a la vez contra la delincuencia organizada. Un factor que limita actualmente la implementación de esta política pública es la pobre coordinación interinstitucional entre los organismos de seguridad pública (AFI), fiscalías, órganos de inteligencia financiera (Hacienda), y seguridad nacional (CISEN).

#### 4. *Declaración de las transacciones sospechosas ligadas al terrorismo*

Si las instituciones financieras, u otras empresas o entidades obligadas por la lucha antilavado, sospechan o tienen motivos razonables para sospechar que los fondos están ligados, asociados o destinados a ser utilizados para el financiamiento del terro-

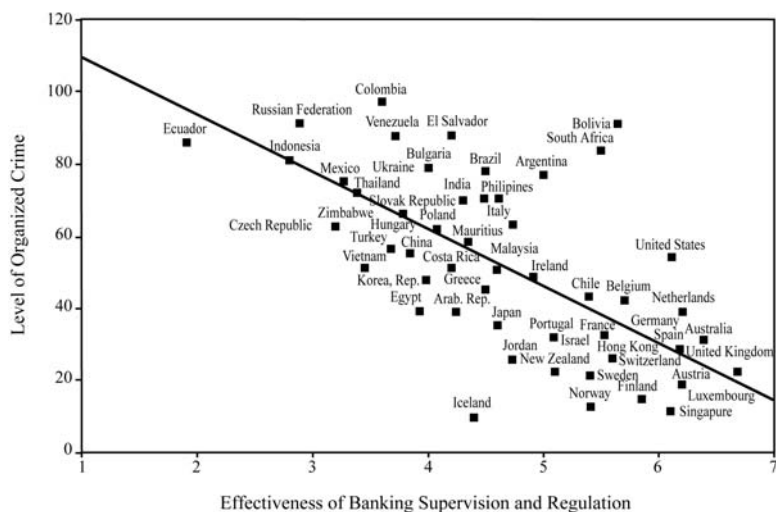
<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> De acuerdo con Buscaglia y Van Dijk, *idem.*

<sup>7</sup> Se utilizan datos objetivos de investigaciones criminales en cada uno de los países seleccionados (eje horizontal) e indicadores de veinticinco tipos penales (promediados) usados por Interpol. Buscaglia, Samuel *et al.*, *op. cit.*, nota 1.

rismo, de los actos terroristas o de las organizaciones terroristas, están obligadas a declarar rápidamente sus sospechas a las autoridades competentes.

Las instituciones financieras mexicanas aún no cumplen con la implementación de tecnologías más modernas para poder detectar patrones de transacciones sospechosas, además de que se caracterizan por su informalidad y falta de desarrollo en los lazos de información que deberían existir entre las entidades financieras y la UIF. Esto se puede observar en el gráfica 2, en donde México se encuentra entre los peores casos en lo que se refiere a la implementación “práctica” de las cuarenta y nueve recomendaciones GAFI.



Como se observa, México se encuentra entre los cinco países con peor implementación de los mecanismos antilavado de dinero y antifinanciamiento del terrorismo (medido en el eje horizontal), lo que ocasiona altos niveles de delincuencia organizada

(medido en el eje vertical). Si se observa que los mecanismos para la detección del lavado de dinero constituyen, en parte, los pilares para la detección del financiamiento del terrorismo, llegamos a la conclusión de que la deficiente implementación por parte de la Secretaría de Hacienda de los instrumentos GAFI, pone en peligro la seguridad nacional mexicana.

### 5. *Cooperación internacional*

Cada país debería llevar a otros países, sobre las bases de un tratado, acuerdo o cualquier otro mecanismo relativo a la ayuda mutua judicial o el intercambio de informaciones, la asistencia más amplia posible en el ámbito de las investigaciones o procedimientos penales, civiles o administrativos, relativos al financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas o de las organizaciones terroristas. Igualmente, los países deberían tomar todas las medidas posibles para asegurar que no sirven de refugio a las personas perseguidas por el financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas o de las organizaciones terroristas, y deberían establecer, si es posible, procedimientos que permitan la extradición de tales personas.

No existe aún en México la experiencia ni autoridades especializadas que coordinen un proceso de ayuda judicial mutua para casos de terrorismo. Es necesario promover simulacros de cooperación internacional con las autoridades judiciales de otros países para así sistematizar los mecanismos de cooperación (por ejemplo, producción, intercambio e interpretación de evidencia).

### 6. *Remesas de fondos alternativos*

Cada país debería tomar medidas para asegurarse que las personas físicas o morales, incluso los agentes, que proporcionan un servicio de transmisión de fondos o valores, incluso la transmisión a través de un sistema o una red informal destinado a la

transferencia de fondos o valores, obtengan una autorización para ejercer o se inscriban en un registro, y que sean sometidas a todas las recomendaciones del GAFI que se aplican a todos los bancos y las instituciones financieras no bancarias. Cada país debería asegurarse que las personas físicas o morales que proporcionan este servicio ilegalmente sean objeto de sanciones administrativas, civiles o penales.

### 7. *Giros electrónicos*

Los países deberían tomar medidas para obligar a las instituciones financieras, incluso los servicios de remesa de fondos, a incluir informaciones exactas y útiles relativas al remitente (nombre, dirección y número de cuenta) en relación con las transferencias de fondos y envío de los mensajes relacionados. Las informaciones deberían acompañar la transferencia o el mensaje relacionado a lo largo de la cadena de pago. Los países deberían tomar medidas para asegurarse de que las instituciones financieras, incluso los servicios de remesa de fondos, coloquen una vigilancia profundizada y un seguimiento para detectar actividades sospechosas de los giros de fondos no acompañados de informaciones completas sobre el remitente (nombre, dirección y números de cuenta).

### 8. *Organismos sin fines de lucro*

Los países deberían revisar la adecuación de sus leyes y reglamentaciones relativas a las entidades que se pueden utilizar para financiar el terrorismo. Al ser particularmente vulnerables los organismos sin fines de lucro, los países deberían asegurar que no pueden utilizarse:

- Por las organizaciones terroristas que se presentan como entidades legítimas.



- Para explotar a entidades legítimas como medios de financiación del terrorismo, incluso para evitar medidas de congelamiento de bienes.
- Para ocultar o disfrazar el camino clandestino de los fondos destinados a fines legítimos para abastecer a las organizaciones terroristas.

### 9. *Los pasadores de fondos* (cash couriers)

Los países deberían establecer medidas destinadas a la detección de los movimientos físicos transfronterizados de efectivo e instrumentos al portador, incluso un sistema de declaración o cualquier otra obligación de comunicación. Los países deberían asegurar que sus autoridades competentes tienen el poder de bloquear o retener el efectivo o los instrumentos al portador sospechosos de estar ligados al financiamiento del terrorismo o al lavado de activos, o haciendo el objeto de falsas declaraciones o comunicaciones. Los países deberían asegurar que pueden aplicarse a las personas que han realizado falsas declaraciones o comunicaciones, sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas. Cuando efectivo o instrumentos al portador están ligados con el financiamiento del terrorismo o lavado de activos, los países también deberían adoptar medidas, incluso de naturaleza legislativa, conformes a la recomendación 3.

Cuando se realiza un análisis de la brecha entre el derecho escrito y el derecho en la práctica en relación con las recomendaciones 6 a 9, se observa que México no está efectivamente implementándolas (en el supuesto de que los mecanismos mexicanos sean complementarios de los mecanismos usados en los demás países miembros de la OCDE).

En este mismo marco comparativo, México no implementa adecuadamente 31 de las 40 recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero. Estas carencias tienen un gravísimo impacto en la lucha contra el lavado de dinero proveniente de la delin-

cuencia organizada que se vincula también con la corrupción política en México. Esto es todavía más grave cuando se considera que México no posee ningún marco regulatorio a sus contribuciones de precampañas electorales (que representan un total aproximado de 7 mil millones de dólares anuales).<sup>8</sup> Todo esto representa un caldo de cultivo para la actual expansión de la delincuencia organizada que se focaliza en la captura del Estado (es decir, corrupción política a altos niveles de decisión) y a la potencial financiación de actividades terroristas.

Las medidas de urgencia que toda autoridad federal que asuma el poder debe considerar son las siguientes:

- a) Adecuar el Código Penal a una correcta tipificación del financiamiento de actividades terroristas en consonancia con el Convenio de la ONU de 1999 y con las recomendaciones del GAFI.
- b) Establecer una red internacional de cooperación inmediata entre agencias de investigación en materia de financiamiento del terrorismo.
- c) Abordar la lucha contra el financiamiento del terrorismo a través de un profundo fortalecimiento de los mecanismos del GAFI contra el lavado de activos que actualmente se encuentran ausentes o durmientes en México.
- d) Tipificar la responsabilidad de las personas jurídicas en casos de financiamiento del terrorismo, expresamente prevista en el artículo 5o. del Convenio de la ONU de 1999.
- e) Propiciar una mayor coordinación entre los organismos de inteligencia del Estado y los órganos de investigación, acusación e impartición de justicia.
- f) Aplicar la totalidad de las técnicas de investigación contempladas en la Convención de Palermo contra la Delin-

<sup>8</sup> La regulación de las actividades de precampañas electorales constituye una reforma fundamental que tendría un efecto multiplicador en la mejora de los niveles de gobernabilidad en general. Véase TI News, 24 de agosto de 2005.

cuencia Organizada Transnacional y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada a la financiación de actividades terroristas.

En este contexto, un régimen adecuado para la lucha contra el lavado de dinero (que de acuerdo con los datos ya publicados y presentados *supra*, brilla por su ausencia en México), que se ajuste adecuadamente (en su implementación) a las cuarenta y nueve recomendaciones del GAFI, es una precondition para la lucha efectiva contra el financiamiento del terrorismo y sus posibles vínculos con la delincuencia organizada y, a través de ella, con la corrupción política.

Los factores analizados en este trabajo dan cuenta de la importancia de utilizar el análisis económico del derecho en la lucha contra el financiamiento del terrorismo y de la delincuencia organizada. La potencial catástrofe institucional que implican estas falencias de gobernabilidad deberían ser abordadas con urgencia por las autoridades electas en el 2006 si se quiere evitar una situación de crisis en la seguridad nacional mexicana.