



Financial Action Task Force

Groupe d'action financière

F qewo gpvq'f g'I w/c'f gn'I CHK

@Ugja Y ^c fY g'd fz Wh]WUg]bhY fbUW]c bU`Y g
8YhY VW]CB' mdfYj YbW]CB' XY`
hfUbgd c fhY' hfUbgZfc bhY f]nc`
]M]hc' XY' X]bYfc' YZYW]j c' Y`
]bghfi a YbhcgibY[cW]UV`Yg'U`
dcfhUXcf

3; 'f g'lgdt gt q'f g'4232

FATF.GAFI

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental independiente que formula y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Las recomendaciones emitidas por el GAFI definen las medidas reglamentarias y de justicia penal que deben ser aplicadas para combatir este problema. Las presentes recomendaciones también incluyen medidas de cooperación internacional y preventivas que han de adoptar las instituciones financieras y otras entidades, entre ellas casinos, empresas inmobiliarias, abogados y contadores. Las recomendaciones del GAF son el reconocido estándar de las acciones mundiales contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo.

Para obtener más información acerca del GAFI, sírvase visitar el sitio Web:

WWW.FATF-GAFI.ORG

© 2010 GAFI/OCDE. Todos los derechos están reservados.

No se permite la reproducción ni la traducción de esta publicación a menos que se haya otorgado un permiso previo por escrito. Las solicitudes para obtener dicho permiso, respecto de esta publicación, en todo o en parte, deben dirigirse a la Secretaría del GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, Francia

(fax: +33 1 44 30 61 37 o e-mail: contact@fatf-gafi.org).

Esta es una traducción independiente que no ha sido verificada o aprobada por el GAFI.

DETECCIÓN Y PREVENCIÓN DEL TRANSPORTE TRANSFRONTERIZO ILÍCITO DE DINERO EFECTIVO E INSTRUMENTOS NEGOCIABLES AL PORTADOR

LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

I. INTRODUCCIÓN

1. La Recomendación Especial IX del GAFI requiere que las distintas jurisdicciones pongan en práctica medidas para detectar y prevenir el transporte transfronterizo físico de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador, que es uno de los métodos principales utilizados para el movimiento de fondos ilícitos, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
2. La experiencia ha demostrado que la puesta en práctica de la Recomendación Especial IX puede ofrecer dificultades a algunas jurisdicciones. Esto se debe en parte a los detallados requisitos estipulados por dicha Recomendación Especial que dichas jurisdicciones deben aplicar para cubrir plenamente el transporte transfronterizo de llegada y de salida de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador por cualquiera de los tres métodos de transporte siguientes: i) mediante mensajeros que transportan dinero efectivo; ii) por el servicio de correos; o iii) en el cargamento de contenedores. La falta de aplicación de los requisitos en cualquiera de esas circunstancias tiene efectos negativos sobre todo el sistema.
3. El presente documento sobre las mejores prácticas¹ no es vinculante y debe leerse conjuntamente con los estándares del GAFI sobre este tema, vale decir, la Recomendación Especial IX y su Nota Interpretativa. El presente documento se basa en la experiencia de diversas jurisdicciones con la puesta en práctica de la Recomendación Especial IX. No agota todos los aspectos de la Recomendación Especial IX, sino que se focaliza en cuestiones de comprobada dificultad para su aplicación por las jurisdicciones y proporciona posibles soluciones de eficacia comprobada (las mejores prácticas).
4. El propósito de la Recomendación Especial IX es asegurar que los terroristas y otros delincuentes no puedan financiar sus actividades ni blanquear las utilidades de sus delitos mediante el transporte transfronterizo físico de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador. Con este propósito, algunos requisitos de la Recomendación Especial IX (obligaciones de declaración/manifestación) se aplicarán a todos los casos de transporte transfronterizo de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador que satisfagan los requisitos mínimos aplicables.

II. DEFINICIONES

5. Para el propósito de este documento sobre las mejores prácticas, se aplican las definiciones establecidas en la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX². Además, se aplican al presente documento las definiciones que figuran a continuación.
6. El término *mensajeros que transportan dinero efectivo*³ denota las personas naturales que transportan físicamente el dinero efectivo y los instrumentos negociables al portador sobre su persona o en el equipaje que los acompaña de una jurisdicción a otra.

¹ El presente documento reemplaza el titulado *Detecting and Protecting and Preventing the Cross-Border Transportation of Cash by Terrorists and other Criminals: International Best Practices* (Detección, protección y prevención del transporte transfronterizo de dinero efectivo por terroristas y otros delincuentes: las mejores prácticas internacionales), de fecha 12 de febrero de 2005.

² En la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX se definen los siguientes términos: instrumentos negociables al portador, dinero efectivo, transporte físico transfronterizo, declaración falsa y manifestación falsa.

³ Si bien por lo general se considera que la Recomendación Especial IX es la relativa a mensajeros que transportan dinero efectivo, también se aplica al contrabando de dinero efectivo en gran escala. La expresión *contrabando de dinero efectivo en gran escala* denota el acto de transporte transfronterizo físico de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador en grandes volúmenes, en que los instrumentos y el dinero efectivo están escondidos a fin de evadir el requisito de declararlos, a menudo utilizando vehículos, cargamento en contenedores o servicios de correo.

7. El término *sistema de declaración* denota el sistema por el cual se requiere que las personas presenten por iniciativa propia declaraciones verídicas ante las autoridades competentes designadas.
8. La expresión *sistema de declaración obligatoria* denota un sistema en virtud del cual las personas tienen la obligación de efectuar declaraciones verídicas ante las autoridades competentes designadas que así lo requieran.
9. El término general *jurisdicción* incluye también jurisdicciones supranacionales, según proceda.
10. La expresión *jurisdicción supranacional* denota una entidad autónoma dotada de sus propios derechos soberanos y su propio orden jurídico independiente de sus Estados miembros, al cual están sujetos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos y residentes, y que incluye legislación vinculante y de aplicación obligatoria para todos los Estados miembros en relación con la declaración obligatoria o manifestación del transporte físico transfronterizo de dinero efectivo o instrumentos negociables al portador, sin perjuicio de lo que disponga la legislación nacional.
11. La expresión *valor límite* denota el importe máximo que puede ser transportado o enviado a través de las fronteras sin que haya obligación de declaración o manifestación al respecto. Ese valor límite no puede ser superior a 15.000 euros ni a 15.000 dólares EE.UU.

III. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UN SISTEMA DE DECLARACIÓN OBLIGATORIA

12. Para poner en práctica la Recomendación Especial IX, las jurisdicciones tienen tres opciones: i) un sistema de declaración; ii) un sistema de manifestación; o iii) un sistema combinado. Las jurisdicciones no necesitan escoger entre un sistema de declaración o de manifestación obligatorias; también es posible una combinación de ambos criterios. Sea cual fuere el sistema elegido, un principio básico es que las medidas deben aplicarse con miras a asegurar que no se perturben ni obstruyan indebidamente las actividades legítimas.

A. *Sistemas de declaración*

13. Las jurisdicciones pueden optar entre los siguientes tres tipos diferentes de sistemas de declaración: i) un sistema de declaración por escrito para todos los viajeros; ii) un sistema de declaración por escrito para los viajeros que llevan consigo dinero efectivo o instrumentos negociables al portador por encima de un valor límite; y iii) un sistema de declaración oral. A continuación se describen esos tres sistemas en su forma pura; no obstante, no es infrecuente que las jurisdicciones opten por sistemas combinados.

- i) *Sistema de declaración por escrito para todos los viajeros*: en este sistema, todo viajero debe completar una declaración por escrito antes de ingresar en la jurisdicción. La declaración ha de incluir preguntas que figuran en formularios comunes o de declaración de aduana. En la práctica, todo viajero debe formular una declaración, lleve o no consigo dinero efectivo o instrumentos negociables al portador (por ejemplo, marcando en una cajita “sí” o “no”).
- ii) *Sistema de declaración por escrito para viajeros que llevan importes superiores al límite*: en este sistema, todos los viajeros que llevan un importe de dinero efectivo o instrumentos negociables al portador cuyo valor supera un determinado límite deben completar un formulario de declaración por escrito. En la práctica, el viajero no debe cumplimentar formularios si no lleva dinero efectivo o instrumentos negociables al portador con valor superior al límite.
- iii) *Sistema de declaración oral para todos los viajeros*: en este sistema, todos los viajeros deben declarar oralmente si llevan consigo dinero efectivo o instrumentos negociables al portador por valor superior al límite. Por lo común, esto se hace en las aduanas en los puntos de entrada requiriendo que los viajeros elijan entre el “sendero rojo” (algo que declarar) y el “sendero verde” (nada que declarar). El sendero que el viajero escoja se considera equivalente a una declaración oral. En la práctica, los viajeros no formulan declaraciones por escrito, pero se

estipula que, sin necesidad de que se les pregunte, deben efectuar su declaración, cuando corresponda, ante un oficial de aduanas.

B. Sistema de manifestación

14. Las jurisdicciones pueden optar por un sistema en el cual los viajeros deban proporcionar a las autoridades la información apropiada cuando así se les requiera. En esos sistemas, no hay requisitos de que los viajeros formulen desde un primer momento declaraciones orales o por escrito. Pero en la práctica, es preciso que el viajero dé una respuesta veraz cuando así lo requieran las autoridades competentes.

C. Las mejores prácticas para cualquier tipo de sistema

15. A continuación se indican las mejores prácticas para las jurisdicciones, independientemente de que hayan optado por sistemas de declaración, de manifestación o combinados.

16. Asegurar que los viajeros tengan conocimiento de su obligación de declarar/manifestar. Aun cuando se presuma que todo ciudadano o residente es responsable de conocer las leyes y darles cumplimiento, para las jurisdicciones la mejor práctica es publicar clara y explícitamente los requisitos de declaración/manifestación, de modo que todos los viajeros tengan un claro conocimiento de esos requisitos, especialmente en los puertos de entrada y en los cruces fronterizos. Así se reforzará la eficacia general del sistema, incluida la posibilidad de enjuiciar eficazmente las declaraciones/manifestaciones falsas⁴ en una etapa posterior. A continuación figuran algunos ejemplos de la manera en que pueden comunicarse los requisitos a los viajeros.

- a) En todos los puertos de entrada y todos los cruces fronterizos es preciso colocar en lugares sumamente visibles suficiente cantidad de signos, carteles o señales que indiquen a los viajeros que tienen la obligación de declarar/manifestar. Tales carteles o señales deben:
 - i) Explicar que la obligación de declarar/manifestar abarca tanto el dinero efectivo como los instrumentos negociables al portador;
 - ii) Describir de qué manera y cuándo ha de efectuarse la declaración/manifestación (por ejemplo, en un sistema de declaración oral, los carteles o signos deben explicar que, al escoger un determinado sendero —rojo o verde— el viajero está efectuando una declaración); y
 - iii) Explicar las posibles consecuencias (por ejemplo, sanciones) de efectuar una declaración/manifestación falsa.
- b) Es preciso que los carteles y signos y los formularios de declaración estén fácilmente disponibles en todos los idiomas necesarios. En particular, es útil asegurar que los carteles, signos y formularios estén traducidos a los idiomas oficiales de la jurisdicción y también a los idiomas de las jurisdicciones de las cuales provienen la mayoría de los viajeros. Así se asegurará que la obligación de declarar/manifestar sea comunicada claramente a la máxima cantidad posible de viajeros.

⁴ En la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX, la definición de declaración/manifestación falsa incluye la omisión de declarar o manifestar. Véanse los párrafos 6 y 7 de la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX: “*El término declaración/manifestación falsa denota una tergiversación o declaración inexacta del valor del dinero efectivo o el instrumento negociable al portador que se transporta, o una tergiversación o declaración falsa sobre otros datos pertinentes que las autoridades solicitan en el formulario de declaración/manifestación o de otra manera. Esto incluye omitir la declaración/manifestación requerida*”. No es necesario que las jurisdicciones utilicen exactamente la misma terminología (por ejemplo, una jurisdicción podría definir una declaración/manifestación falsa como omisión de manifestar, a condición de que también asegure que el sistema incluya la omisión de declarar/manifestar, como lo estipula la Recomendación Especial IX).

17. Adoptar medidas para facilitar el procedimiento de formular una declaración/manifestación. El objetivo es asegurar que el sistema funcione sin tropiezos y que no se impida en la práctica que el viajero formule una declaración/manifestación.

- a) En un sistema de declaración por escrito, esas medidas pueden incluir:
 - i) Requerir que los transportistas comerciales (por ejemplo, aerolíneas, buques de pasajeros, empresas de autobuses) entreguen a cada pasajero una tarjeta de declaración para que la llene antes de llegar a destino;
 - ii) Colocar en lugares visibles y de fácil acceso, en todos los puertos de entrada y todos los cruces fronterizos, formularios de declaración e implementos de escritura;
 - iii) Asegurar que los formularios de declaración indiquen claramente que los viajeros deben declarar tanto el dinero efectivo como los instrumentos negociables al portador.
- b) En un sistema de declaración oral, esas medidas pueden incluir una señalización clara de los senderos entre los cuales el viajero debe escoger, con clara indicación de cuáles son las consecuencias de cada opción (por ejemplo, indicando que el sendero rojo es para quienes tengan “algo que declarar” y que el sendero verde es para quienes no tengan “nada que declarar”).
- c) En un sistema de manifestación, esas medidas pueden incluir asegurar que los viajeros estén en condiciones de reconocer fácilmente a los oficiales ante quienes deben formular la manifestación cuando así se les solicite (por ejemplo, estipulando que los funcionarios de las administraciones aduaneras deben estar uniformados y colocando suficiente cantidad de carteles junto a sus puestos de trabajo).

18. Aplicar sistemas similares para viajeros que llegan y que salen. Un enfoque armonizado es de más fácil aplicación porque solamente es preciso capacitar al personal de las entidades pertinentes en un único sistema. Por otra parte, cabe señalar que lo común es que las jurisdicciones tengan establecido un sistema de declaración para viajeros que llegan y un sistema de manifestación para los viajeros que salen del país.

19. Cuando sea compatible con los marcos jurídicos existentes, es posible complementar el sistema de declaración con un requisito de manifestación aplicable a los viajeros que efectúan una falsa declaración, con miras a determinar si la declaración falsa fue o no intencional.

20. Integrar el sistema de declaración/manifestación en los procesos y mecanismos existentes. Por ejemplo, los sistemas de declaración pueden basarse en mecanismos existentes de control monetario y/o requisitos para declaraciones aduaneras acerca de artículos distintos del dinero efectivo y los instrumentos negociables al portador. En esas circunstancias, es importante asegurar que el personal de la autoridad o las autoridades responsables de la aplicación obligatoria de esas normas tenga presente las respectivas características, diferencias, objetivos y justificaciones correspondientes a cada sistema. Esa concienciación y capacitación contribuyen a asegurar que la aplicación del sistema de declaración/manifestación no quede obstaculizada por la aplicación de un sistema concurrente de controles monetarios o declaraciones aduaneras. Otra recomendación útil es integrar la aplicación práctica de sistemas concurrentes, relacionados con el viajero, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la carga sobre los viajeros y sobre las autoridades. Por ejemplo, cuando sea compatible con el marco jurídico existente y con las corrientes de trabajo, eso podría lograrse utilizando un único formulario común de declaración que abarque los requisitos de declarar dinero efectivo e instrumentos negociables al portador y el requisito de declarar artículos.

21. Asegurar que las estadísticas recopiladas distingan, según proceda, entre transporte profesional de dinero efectivo (es decir, por instituciones financieras reglamentadas y supervisadas) y otros tipos de transporte (común) de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador.

IV. REGISTROS Y COMUNICACIÓN DE INFORMACIÓN

22. La Recomendación Especial IX estipula que las jurisdicciones han de recopilar, registrar e intercambiar información. Los sistemas de declaración y de manifestación requieren ambos que los viajeros proporcionen la información que las jurisdicciones deben registrar y comunicar, según proceda. En todos los casos, las jurisdicciones necesitan velar por que haya una correcta base jurídica para la recopilación y el intercambio de dicha información.

A. *Mantenimiento de registros*

23. La elección de un sistema (declaración o manifestación) tiene efectos sobre el volumen y el tipo de la información recogida. En la etapa inicial (es decir, en el primer contacto con las autoridades competentes, antes de que surja una sospecha), los sistemas de declaración por escrito suelen recopilar información básica, pero de todos los viajeros. Los sistemas de declaración oral suelen recoger información básica por escrito solamente de unos pocos viajeros (aquellos que declaran que llevan dinero efectivo o instrumentos negociables al portador), pero no de los viajeros que no formulan una declaración. Los sistemas de manifestación inicialmente sólo recogen información de los viajeros que deben manifestar lo que llevan; no obstante, esa manifestación suele ser oral y no quedar registrada. En la segunda etapa (en caso de que se sospeche o se detecte una declaración/manifestación falsa), todos los sistemas tienden a recoger y registrar la misma cantidad de datos (inclusive registros de incautación y decomiso), de maneras que suelen ser más detalladas y similares a levantar un acta. En cualquier caso, los datos que no se recogen no pueden ser registrados, mantenidos ni intercambiados.

24. La recopilación de información tiene cuatro propósitos. A nivel del viajero individual, los datos pueden utilizarse como puntos de partida para iniciar un expediente. A nivel administrativo o policial/de enjuiciamiento, los datos pueden servir como elementos contribuyentes a otros casos y/o para la labor analítica de las oficinas de servicios de información financiera. A nivel de las jurisdicciones, los datos pueden utilizarse a fin de detectar tendencias, en función de las cuales será posible asignar recursos escasos de la manera más eficaz, o también detectar “luces rojas” que pueden utilizarse para la capacitación de las autoridades competentes. Además, tanto las tendencias como las “luces rojas” pueden utilizarse como material para programas de expertos testigos y obtención de pruebas objetivas. A nivel internacional, los datos pueden utilizarse para ofrecer asistencia a otras jurisdicciones.

25. Es una práctica recomendable establecer un sistema que recopile todos los datos necesarios sin sobrecargar ni abrumar a los viajeros ni a las autoridades competentes. Esto puede lograrse adaptando el volumen de información recopilada a la gravedad de la situación y centrándose en información fundamental que sea indudablemente pertinente a las circunstancias.

26. Por ejemplo, como mínimo, esto incluye, en el contacto inicial, recoger de cada viajero que debe declarar/manifestar lo que lleva consigo la siguiente información: i) nombre; ii) fecha y lugar de nacimiento; iii) documento de identidad (incluido el número); iv) importe declarado/manifestado y tipo (nombre y país de origen) del dinero y los instrumentos negociables al portador; y v) nacionalidad. Además, según proceda y en algunos casos, en función de la etapa del proceso, esto también podría incluir recoger información sobre vi) señas de la residencia permanente del viajero y de su residencia transitoria en el país que visita; vii) ocupación; viii) propósito del viaje; ix) puerto/lugar de partida; x) jurisdicciones visitadas entre el momento de la partida y el de la llegada; y xi) modo de transporte e identificación o número de la embarcación o el vehículo utilizados.

27. Para los viajeros que declaran/manifiestan dinero efectivo o instrumentos negociables al portador, también es importante recoger la siguiente información adicional: i) el propietario (beneficiario) del dinero efectivo/instrumento negociable al portador; el destinatario previsto del dinero efectivo/documento negociables al portador; iii) la proveniencia (origen/fuente) y la utilización prevista del dinero efectivo/instrumento negociable al portador; iv) la ruta de transporte; y v) los medios de transporte.

28. Finalmente, en casos en que un viajero haya formulado una declaración/manifestación falsa, o en que se sospeche blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, debe recogerse toda la información necesaria para la investigación y el enjuiciamiento ulteriores.

29. Es una práctica recomendable que las jurisdicciones examinen periódicamente la información que se recoge con miras a asegurar que solamente se recopilen los datos pertinentes y que esos datos guarden coherencia con los principios indicados *supra*. La aplicación de esas normas se reforzará si se aprovecha la información disponible recogida con anterioridad (por ejemplo, mediante sistemas que recogen información por adelantado sobre los pasajeros), en lugar de pedir dos veces a los viajeros o a terceras personas que proporcionen la misma información.

30. Además, es preciso registrar toda la información que se recoja. Es una práctica recomendable que todos los datos/registros obtenidos se incorporen en bases de datos electrónicos protegidas y, de preferencia, en una única base de datos.

B. Comunicación de información

31. La Recomendación Especial IX estipula que la información se ha de comunicar a los servicios de información financiera, a otros copartícipes nacionales y a homólogos internacionales, con sujeción a estrictas salvaguardias para asegurar una correcta utilización de los datos. Es una práctica recomendable establecer esas salvaguardias en leyes y en acuerdos de cooperación, por ejemplo, memorandos de entendimiento. Una salvaguardia adicional recomendada es asegurar que las bases de datos electrónicos inutilicen automáticamente y desbaraten todo intento de acceso u obtención de datos que no esté autorizado. Cabe señalar que el intercambio de información y la retroinformación entre los servicios de información financiera y otros copartícipes nacionales y homólogos internacionales pueden acrecentar considerablemente la detección de mensajeros que transportan dinero efectivo ilícitamente.

32. Hay varias maneras diferentes de intercambiar datos con los servicios de información financiera a escala nacional. Por ejemplo: i) ingresar los datos en la base de datos aduanera y dar acceso a ella a los servicios de información financiera; ii) ingresar los datos en la base de datos aduanera y enviarlos a los servicios de información financiera, que los incorporan en su propia base de datos; o iii) remitir los datos a los servicios de información financiera, que los incorporan en su propia base de datos. Lo más eficiente es utilizar una única base de datos y otorgar a las autoridades aduaneras y a los servicios de información financiera acceso directo a los datos pertinentes.

33. Independientemente de la manera en que se intercambia información entre las autoridades aduaneras y los servicios de información financiera, es una práctica recomendable asegurar que: la información enviada sea completa, adecuada a las necesidades de los servicios de información financiera y de las autoridades policiales, e incluya todos los datos registrados; y que el envío se haga oportunamente (de preferencia, en tiempo real). La Recomendación Especial IX requiere que las jurisdicciones informen (de inmediato) a los servicios de información financiera acerca de cualquier incidente sospechoso de transporte transfronterizo, o aseguren que los servicios de información financiera tengan acceso a la información acerca de todo el transporte transfronterizo de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador. Cuando la jurisdicción determine qué enfoque utilizará, cabe considerar los siguientes factores pertinentes: i) el volumen general de transporte transfronterizo de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador; ii) la utilidad de proporcionar a los servicios de información financiera un panorama integral de todos los casos de ese transporte; y iii) la capacidad y los recursos relativos de los servicios de información financiera para el manejo de esa información. El objetivo es asegurar que los servicios de información financiera tengan toda la información necesaria para un eficaz cumplimiento de sus funciones, pero sin quedar inundados de información que no pueden manejar por carecer de suficiente capacidad o recursos.

34. Es igualmente importante comunicar la información a otros copartícipes nacionales. En particular, es una práctica recomendable asegurar que las autoridades aduaneras cooperen con las autoridades policiales y se coordinen estrechamente con ellas, inclusive intercambiando información. Esa cooperación puede incluir la realización de investigaciones conjuntas cuando la autoridad aduanera es una entidad con atribuciones policiales.

35. La Recomendación Especial IX establece que se ha de establecer una adecuada coordinación nacional entre autoridades aduaneras, de inmigración y de esferas conexas acerca de cuestiones relativas a la aplicación de dicha Recomendación Especial. Las autoridades de inmigración y fronteras suelen estar ubicadas en las cercanías de las autoridades aduaneras. Es una práctica recomendable que las autoridades aduaneras y las de inmigración se coordinen y cooperen sobre la base de protocolos. Cuando las autoridades aduaneras carecen de atribuciones policiales, la cooperación con autoridades de inmigración, de vigilancia fronteriza o policiales es especialmente importante para transmitir información sobre posibles casos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo y así asegurar un seguimiento sin tardanza. También es una práctica internacionalmente recomendable que se creen grupos de trabajo integrados por representantes de todas las autoridades pertinentes que están presentes en las fronteras.

36. La cooperación internacional tiene importancia esencial para el éxito de la lucha contra la práctica de enviar mensajeros que transportan dinero efectivo. De conformidad con la Recomendación 40 del GAFI, ya se estipula que las autoridades aduaneras y los servicios de información financiera proporcionen la más amplia asistencia posible a sus homólogos de otras jurisdicciones. Las jurisdicciones deben establecer portales, mecanismos o cauces claros y eficaces a fin de facilitar esa cooperación. Al respecto, los acuerdos de cooperación estructural (mediante memorandos de entendimiento o acuerdos de asistencia aduanera mutua) son particularmente útiles, dado que las autoridades de algunas jurisdicciones no están facultadas para intercambiar información cuando no existe un acuerdo de esa naturaleza. También es importante asegurar que, de ser necesario, las autoridades aduaneras y los servicios de información financiera puedan establecer contacto sin demora, para cada caso en particular, con sus homólogos de países extranjeros. Ese contacto se facilita al asegurar que las autoridades competentes distribuyan dentro de la propia organización la información sobre cuáles son los funcionarios de las entidades homólogas extranjeras con quienes se ha de establecer contacto. Otra práctica recomendable es asegurar que el personal de las autoridades aduaneras sepa cuál es la información que puede ser comunicada directamente a cada uno de sus homólogos extranjeros.

37. Por lo general, la cooperación internacional está impulsada por la demanda y, dado que los viajeros que llegan siempre provienen de algún otro lugar, es importante que las jurisdicciones de destino y las jurisdicciones de origen compartan, tanto espontáneamente como a petición, la información relativa al transporte transfronterizo de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador. En particular, dado que el viajero que sale de una jurisdicción ingresará en otra jurisdicción, la práctica recomendable para las autoridades competentes es informar a sus homólogos del extranjero, de manera proactiva, acerca de los viajeros de quienes se sabe que están llevando considerables sumas en dinero efectivo o instrumentos negociables al portador cuando están en camino hacia la otra jurisdicción, especialmente cuando el grado de sospecha no basta para decomisar el dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador, ni para detener al viajero. Del mismo modo, cuando llega un viajero procedente de una jurisdicción extranjera acarreamo grandes sumas de dinero efectivo o instrumentos negociables al portador, también es una práctica recomendable informar a los homólogos de la jurisdicción extranjera de la cual partió el viajero, teniendo en cuenta las dificultades prácticas de vigilar las corrientes de dinero efectivo o instrumentos negociables al portador que salen de una jurisdicción.

V. MEDIDAS PREVIAS A LA INTERDICCIÓN: IDENTIFICACIÓN Y FILIACIÓN

38. Las medidas para detectar declaraciones falsas, manifestaciones falsas y posibles casos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, son un importante componente de todo sistema eficaz para disuadir de la utilización de mensajeros portadores de dinero efectivo con fines de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. Entre las características fundamentales de tales medidas previas a la interdicción figuran las de coordinación y retroinformación. Con estos fines, se recomienda establecer equipos de tareas o de trabajo y concertar acuerdos interinstitucionales, además de acordar protocolos.

A. Medidas para detectar declaraciones y manifestaciones falsas

39. Para reforzar su capacidad de detectar declaraciones/manifestaciones falsas y posible blanqueo de capitales/financiación del terrorismo, es necesario que las jurisdicciones: i) utilicen evaluaciones de riesgo; ii) sepan o puedan prever quién viaja; iii) sepan qué deben buscar; y iv) cooperen con sus homólogos.

i) Utilización de evaluaciones de riesgo

40. Se alienta a las jurisdicciones a que, al adoptar medidas para determinar correctamente quiénes son las personas a vigilar, se basen en datos de inteligencia y análisis, conjuntamente con evaluaciones de riesgo y del grado de amenaza. En primer lugar, las autoridades deben determinar cuáles son las rutas de los viajeros, los vuelos, las embarcaciones y los métodos de ocultación considerados de alto riesgo. Los métodos de detección deben focalizarse en jurisdicciones clave de tránsito, de destino y de origen, y las autoridades en esas jurisdicciones deben coordinar actividades, inteligencia e información sobre los mensajeros e individuos de interés. El acceso a la información descrita en la sección IV.A del presente documento, los informes de inteligencia, los análisis de los materiales decomisados y los datos históricos, a escala tanto nacional como internacional, son fundamentales para determinar las tendencias en las opciones de los contrabandistas de dinero efectivo. En las evaluaciones de riesgo también deberían tomarse en cuenta los aspectos débiles y otras vulnerabilidades que tengan efectos, directos o indirectos, sobre la infraestructura financiera de la jurisdicción. En consecuencia, la evaluación debe tomar en cuenta la magnitud y el alcance de la infraestructura financiera de la jurisdicción, sus leyes, sus políticas y sus requisitos de información financiera.

ii) El viajero

41. A fin de planificar un aprovechamiento eficiente de recursos escasos, las jurisdicciones necesitan un trazado cartográfico de los desplazamientos de los viajeros y deben saber cuáles tipos de viajeros tienen mayores probabilidades de llegar desde cuál puerto de origen o de partida y hacia cuál destino. Esa información debe actualizarse constantemente.

42. A nivel de una región aduanera (que abarque una cierta zona) o de un puesto aduanero (que abarque un determinado puerto de entrada), es necesario que las autoridades mantengan información actualizada sobre las tendencias agregadas previstas en los desplazamientos de viajeros. Debería prohibirse estrictamente que se seleccione a pasajeros para examinar su situación sobre la base de su raza, su religión o su grupo étnico. En la práctica, es posible prever las corrientes de viajeros que llegarán, sobre la base de los horarios de transportistas comerciales o los calendarios de eventos con pertinencia transfronteriza (por ejemplo, acontecimientos deportivos, bilaterales o multinacionales).

43. Además, las autoridades de inmigración utilizan los datos sobre pasajeros que figuran en los sistemas de información por adelantado. La información pertinente contenida en esos sistemas puede reforzar la capacidad de las autoridades aduaneras para formular evaluaciones fidedignas de riesgo y adoptar medidas con destinatarios bien definidos. Entre los ejemplos de esos sistemas cabe mencionar: i) registros completos (“maestros”) o limitados (“subsidiarios”) de nombres de pasajeros de (PNR); ii) el manifiesto de pasajeros (PAX); iii) sistemas industriales como el sistema de distribución mundial (CRS) o los sistemas de reservación por computadora (GDS), los sistemas de reservación de aerolíneas (ARS); los sistemas de control de partidas (DCS) y los sistemas de listas de pasajeros aéreos que vuelan con frecuencia (AFFS). Es una práctica recomendable que las autoridades aduaneras tengan apropiado acceso a los sistemas de información adelantada sobre pasajeros. La medida en que cada acceso pueda ser apropiado dependerá del nivel de riesgo de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo y de la aplicación de la legislación vigente sobre protección de datos o del carácter privado. Cuando las autoridades aduaneras no pueden tener acceso directo a esos sistemas, una posibilidad sería que otras autoridades competentes que tienen acceso a dichos datos proporcionen a las autoridades aduaneras los datos pertinentes o formulen las advertencias del caso, según proceda.

44. El acceso a los sistemas de información adelantada sobre pasajeros posibilita que las autoridades aduaneras determinen el nivel de riesgo y se focalicen en viajeros que presentan alto riesgo; eso debería

reducir la carga de los controles sobre viajeros de buena fe, que serían objeto de tales controles con menor frecuencia. Por otra parte, el uso de sistemas de información adelantada sobre pasajeros nunca sustituye ni restringe otras verificaciones bien circunscriptas, como las basadas en “luces rojas” o tipologías.

iii) Dinero efectivo/instrumentos negociables al portador

45. Para establecer que se ha formulado una declaración/manifestación falsa, las autoridades competentes necesitan conocer el importe de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador que lleva consigo el viajero.

46. En la frontera, las prácticas recomendables indicadas a continuación realzan la capacidad de las jurisdicciones y facilitan la detección de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador: i) uso de dependencias que trabajen con ayuda de animales (por ejemplo, unidades que utilicen perros), rayos X y equipos de detección de otro tipo, todo lo cual puede utilizarse de conformidad con un enfoque circunscripto, sobre la base del nivel de riesgo; ii) mecanismos de selección al azar de los viajeros que han de ser investigados; iii) entrevistas in situ para aquellas personas que merecen un examen más a fondo; iv) preparación y aprobación oficial de una guía integral que proporcione ejemplos de tipos de instrumentos negociables al portador (nacionales, y en la medida de lo posible, extranjeros) con su definición, utilización y características (es decir, características de seguridad), así como posibles situaciones hipotéticas en que un instrumento negociable al portador estaría sujeto a declaración/manifestación; y v) disponibilidad de información (bases de datos) sobre personas de interés, distinta de la procedente de sistemas de información adelantada sobre pasajeros. Las personas de interés podrían ser las que tienen antecedentes delictivos pertinentes (como blanqueo de capitales/financiación del terrorismo y otros delitos que dan lugar a incoar procedimientos) y los sujetos a sanciones circunscriptas (como las correspondientes a los regímenes de las resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

iv) Cooperación

47. Los oficiales aduaneros estacionados en puertos de entrada o cruces fronterizos con mucho movimiento por lo general disponen solamente de un breve lapso en que pueden interactuar individualmente con cada viajero y decidir si adoptar o no otras medidas, o permitir que el viajero siga su camino. Las operaciones previas a la interdicción pueden ayudar a los oficiales aduaneros posibilitando que determinen exactamente cuáles son los viajeros sospechosos mucho antes de que se aproximen o crucen la frontera. Dichas operaciones previas a la interdicción pueden adoptar diversas formas y pueden abarcar tanto viajeros individuales como redes delictivas. Una característica común e indispensable de todas esas operaciones es una estrecha cooperación a niveles nacional, supranacional e internacional.

48. *A nivel nacional* pueden prepararse protocolos sobre cooperación interinstitucional, sobre la base de la cantidad normal de casos, para facilitar su trámite. Es necesario que los protocolos a utilizar por las autoridades aduaneras sobre el terreno sean prácticos, fáciles de utilizar (es decir, que no sean documentos de índole jurídica), y diseñados para asegurar que, cuando se los utiliza, se respeten todas las disposiciones aplicables de la legislación vigente. Cuando más de una autoridad tiene competencia para tramitar los casos, es útil asegurar que los protocolos contengan medidas que disipen los conflictos. Tales medidas son también útiles a nivel supranacional.

49. *A nivel supranacional* es útil poner en práctica medidas como las descritas para el ámbito nacional, que faciliten la cooperación y la coordinación y se apliquen a las autoridades competentes y pertinentes de todas las jurisdicciones que componen la entidad supranacional. Al respecto, se considera que son prácticas recomendables establecer un grupo de trabajo o celebrar reuniones de todos los miembros de las jurisdicciones que componen la jurisdicción supranacional, a fin de establecer redes y procedimientos de armonización y seguimiento, intercambiar experiencias de las mejores prácticas y asegurar el intercambio de información y el establecimiento de prácticas comunes para lograr propósitos compartidos. Otras prácticas recomendables son: establecer directrices comunes, realizar análisis a nivel supranacional de las declaraciones/manifestaciones recopiladas sobre el transporte de dinero efectivo y también análisis de los resultados de control logrados, organizar visitas de trabajo recíprocas y bases de datos en común para intercambiar datos sobre los objetivos y otros datos conexos pertinentes al transporte de dinero efectivo.

50. *A nivel internacional* la cooperación cotidiana se refuerza con la formación de equipos integrados de policía fronteriza que combinan expertos en inteligencia y actividades policiales de las autoridades competentes a ambos lados de la frontera. Además, la cooperación internacional contra el contrabando de dinero efectivo se basa en marcos existentes de cooperación aduanera internacional, como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y entidades (regionales) conexas. También es una práctica recomendable que las jurisdicciones emprendan acciones multilaterales, mundiales o regionales, para el cumplimiento de las normas en lo concerniente al contrabando de dinero efectivo. Esas acciones, que se realizan durante un período determinado, posibilitan que las jurisdicciones intercambien información y datos de inteligencia en tiempo real por conducto de organizaciones internacionales que vigilan el cumplimiento obligatorio de las leyes, por ejemplo, INTERPOL. Esas acciones internacionales también otorgan la oportunidad de intercambiar conocimientos especializados y técnicas de capacitación sobre la detección, la interdicción y la investigación del contrabando de dinero efectivo.

51. El contacto proactivo con homólogos extranjeros es un poderoso instrumento para detectar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, particularmente cuando hay algunas sospechas, pero éstas no bastan para justificar una restricción del dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador de que se trate, ni tampoco para detener al viajero. Las autoridades aduaneras deberían designar a un funcionario nacional que sirva como contacto para facilitar el intercambio de información con sus homólogos internacionales, o utilizar los funcionarios agregados policiales que trabajan en el país de origen o en el de destino. Al establecer contacto con las autoridades de la jurisdicción desde donde partió el viajero, la información proporcionada por el viajero puede ser cotejada para determinar si hay discrepancias sospechosas (por ejemplo, que se den diferentes razones para transportar grandes sumas de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador). Cuando las sospechas no se disipan después de formular preguntas, pero todavía no se justifica restringir el movimiento del viajero ni detenerlo, es útil advertir de antemano o simplemente notificar (en función de la naturaleza del mensaje) a las autoridades de la jurisdicción de destino del viajero acerca de los motivos de sospecha y de cualesquiera detalles de su inminente llegada. Esto otorga a las autoridades de la jurisdicción de destino la oportunidad de reevaluar la situación del viajero, con miras a determinar si hay suficientes motivos de restricción o detención.

B. Medidas para detectar blanqueo de capitales/financiación del terrorismo

52. Los casos de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo pueden detectarse por igual a partir de declaraciones/manifestaciones verídicas o de declaraciones/manifestaciones falsas. Al formular medidas para detectar y prevenir el transporte transfronterizo ilícito de dinero efectivo e instrumentos negociables al portador con propósitos de financiación del terrorismo o de blanqueo de capitales, tiene importancia crítica que los países realicen operaciones de interdicción para desbaratar esta actividad delictiva. Las técnicas de identificación y filiación descritas en la sección anterior del presente informe se aplican por igual a este propósito. Las evaluaciones del riesgo indicadas *supra* deberían basarse en métodos y fuentes en las jurisdicciones de origen y de destino con conexiones conocidas o posibles en materia de financiación del terrorismo u otros desplazamiento ilícitos de recursos financieros.

53. Para todas las jurisdicciones, la primera etapa es obviamente asegurar que el personal de aduanas y de otras autoridades competentes sepa qué es el blanqueo de capitales y qué es la financiación del terrorismo. Para crear conciencia, es una práctica recomendable proporcionar al personal suficiente capacitación y equiparlo con tarjetas de información simplificadas que describan: i) la pertinencia y la justificación de establecer un sistema de declaración/manifestación; ii) el marco jurídico pertinente, incluida la tipificación como delito del blanqueo de capitales/financiación del terrorismo; iii) un panorama general de “luces rojas” y tipologías; y iv) orientaciones sobre las etapas ulteriores en casos en que se sospeche blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. Es importante que todos los funcionarios tengan presente que el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo pueden ocurrir incluso cuando se formula una declaración/manifestación verídica sobre dinero efectivo/instrumentos negociables al portador. La preparación y difusión de boletines periódicos sobre inteligencia, circulares o gacetas que contengan información táctica y operacional sobre contrabando de dinero efectivo contribuyen a crear conciencia en el personal operacional y los ejecutivos. Con frecuencia, esas circulares contribuyen a identificar cuáles son

las técnicas de contrabando de dinero efectivo, las cuales suelen ser similares a las técnicas de contrabando de drogas con las que las autoridades tal vez estén más familiarizadas.

54. Además, es práctica recomendable asegurar que todas las autoridades pertinentes, las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras designadas tengan conocimiento de que una declaración/manifestación no equivale a un formulario de despacho de aduana para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, ni constituye ningún otro tipo de aceptación por el gobierno de la legitimidad del dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador de que se trate. La existencia de una declaración/manifestación no sustituye la verificación por las instituciones financieras u otras autoridades competentes de cuál es la fuente de los fondos ni exime de la inspección regular con la debida diligencia. Una declaración/manifestación tampoco es motivo para que las instituciones financieras y otras entidades competentes apliquen métodos simplificados o reducidos en lugar de realizar las actividades estatutarias con la debida diligencia. La orientación sobre las reglamentaciones vigentes que emitan las autoridades de supervisión pertinentes es una manera útil de reforzar la concienciación sobre esas cuestiones.

C. Restricción/confiscación de dinero

55. Cuando ocurre una declaración falsa o una manifestación falsa, o cuando hay motivos razonables para sospechar un caso de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, se alienta a los países a considerar la posibilidad de imponer una inversión de la carga de la prueba a la persona que transporta dinero efectivo o instrumentos negociables al portador a través de una frontera, en lo atinente a establecer la legitimidad de dicho dinero efectivo o dichos instrumentos negociables al portador. Por consiguiente, si en esas circunstancias una persona no puede demostrar la legitimidad del origen y el destino del dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador, esos fondos pueden ser detenidos o restringidos. Los países pueden considerar la incautación del dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador sin que haya una convicción penal, de conformidad con la Recomendación 3 del GAFI.

VI. MEDIDAS POSTERIORES A LA INTERDICCIÓN: INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO

56. La Recomendación Especial IX requiere que las jurisdicciones aseguren que las personas que efectúan una declaración/manifestación falsa y las personas que transportan físicamente a través de una frontera dinero efectivo o instrumentos negociables al portador en relación con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, estén sujetas a sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, de orden o bien penal, o bien civil o administrativo. En la práctica, esto significa que las jurisdicciones deben estar en condiciones de investigar y/o enjuiciar esas conductas.

A. Medidas para investigar y/o enjuiciar y sancionar declaraciones y manifestaciones falsas

57. Al investigar las razones por las cuales se efectúa una declaración/manifestación falsa es posible descubrir información que puede ser útil a los propósitos de los servicios de inteligencia o para apoyar la investigación, el enjuiciamiento y/o la sanción respecto del viajero.

58. Es importante aplicar sanciones apropiadas en circunstancias en que se ha formulado una declaración/manifestación falsa, puesto que esto tiene efectos preventivos y puede disuadir a posibles mensajeros portadores de dinero efectivo.

59. No se han acordado niveles mínimos ni máximos para las sanciones. No obstante, considerando que se ha comprobado que los delincuentes y las redes de delincuentes explotan a “mulas” (testaferros), quienes transportan dinero efectivo/instrumentos negociables al portador, una práctica recomendable es confiscar los importes transportados, como sanción o como medida adicional. Por otra parte, la confiscación de todo el importe que se transporta tal vez no sea apropiada cuando se constata que la declaración/manifestación falsa se basó en un error justificable.

60. La prohibición del acto o del intento de ocultar/contrabandear dinero efectivo o instrumentos negociables al portador, y las sanciones penales al respecto, facilitan en gran medida las investigaciones policiales. Las organizaciones delictivas saben muy bien cuáles son los requisitos jurídicos impuestos a los funcionarios encargados de asegurar el cumplimiento de la ley, quienes necesitan establecer un vínculo entre el dinero efectivo interceptado y el acto delictivo que motivó ese procedimiento. En consecuencia, el dinero efectivo descubierto durante intentos de contrabando fallidos a menudo debe ser devuelto a los infractores por falta de pruebas que vinculen el dinero efectivo y/o el infractor con actividades delictivas. El acto de ocultar/contrabandear dinero efectivo y/o instrumentos negociables al portador a fin de evadir el cumplimiento de los requisitos de declaración en los cruces fronterizos es una “luz roja” ampliamente reconocida como indicador de actividad ilícita que merece sanciones penales independientes.

B. Medidas para investigar y enjuiciar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

61. Es una práctica recomendable para las autoridades aduaneras asegurar que su manejo de presuntos casos de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo guarde coherencia con sus atribuciones y competencias y con el marco general del cumplimiento obligatorio de la ley vigente en la jurisdicción. En función de las atribuciones y las competencias de las autoridades aduaneras, el expediente o el viajero pueden estar a cargo, total o parcialmente, de las autoridades aduaneras o pueden ser remitidos inmediatamente a otra autoridad competente (por ejemplo, la policía, o una entidad especializada en blanqueo de capitales/financiación del terrorismo). En jurisdicciones donde las autoridades aduaneras son competentes para investigar casos de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo, pero carecen de atribuciones jurídicas (por ejemplo, para restringir el movimiento del dinero efectivo/instrumento negociable al portador, o detener al viajero por un período suficientemente largo), la práctica recomendable es asegurar que esos casos sean remitidos a otras autoridades que posean tanto la competencia necesaria como suficientes facultades de investigación. Para esto tal vez sea necesario establecer mecanismos, protocolos u otros arreglos a fin de facilitar el rápido involucramiento de esas autoridades y evitar el riesgo de que el viajero salga de la jurisdicción si se lo pone en libertad.

62. La eficacia del sistema también se facilita cuando las autoridades aduaneras tienen conocimiento de las necesidades concretas de otras autoridades competentes que pueden desempeñar un papel en la investigación y el enjuiciamiento de casos de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo (por ejemplo, la entidad encargada de investigaciones financieras y las autoridades policiales y de enjuiciamiento). En particular, las investigaciones penales en curso pueden beneficiarse en gran medida cuando es sabido que los presuntos culpables o sus asociados han presentado previamente declaraciones al cruzar fronteras. Los informes históricos de declaraciones/manifestaciones verídicas han sido utilizados por autoridades policiales para establecer conocimiento e intención en investigaciones en curso sobre blanqueo de capitales u otras investigaciones penales. Esa concienciación y/o capacitación, complementada con formularios y modelos para reunir pruebas y tomar declaraciones, facilitarán que las autoridades aduaneras recojan información que pueda apoyar eficazmente una investigación o un enjuiciamiento, y alertará al personal aduanero y le recordará las necesidades de otras autoridades.

VII. MEDIDAS ADICIONALES Y PRÁCTICAS RECOMENDABLES

63. A continuación se ofrecen ejemplos de medidas adicionales que las jurisdicciones pueden optar por aplicar, y que exceden los requisitos establecidos en la Recomendación Especial IX y su Nota Interpretativa.

64. Las jurisdicciones tienen la posibilidad de establecer para declaraciones/manifestaciones valores límite más estrictos que los indicados en la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX. Esto puede ser prudente en cualquiera de las circunstancias siguientes: i) cuando se comprueba que una gran cantidad de viajeros llevan consigo sospechosos importes de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador que exceden los límites prescritos por la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX; ii) a fin de armonizar los requisitos/valores límite para mensajeros que transportan dinero efectivo con los límites estipulados por los sistemas de control monetario; iii) a fin de asegurar que el límite sea apropiado y pertinente a la jurisdicción si, por ejemplo, el costo de la vida en la jurisdicción es particularmente bajo.

65. En algunas instancias, tal vez las jurisdicciones elijan individualizar a los viajeros que transportan dinero efectivo o instrumentos negociables al portador con valores superiores al límite establecido. Esta puede ser una medida apropiada basada en la experiencia, la información aportada por los servicios de inteligencia y/o las tipologías (por ejemplo, cuando las autoridades saben que ciertos viajeros que tienen características o antecedentes comunes probablemente transportarán las utilidades de actos delictivos). Es importante asegurar que existan las atribuciones reglamentarias adecuadas y que se hayan establecido procedimientos claros para esos casos. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones que cuentan con sistemas avanzados de pago por vía electrónica, la posesión de importes incluso relativamente pequeños de dinero efectivo puede ser algo desusado, o incluso sospechoso. Desarrollar y actualizar tipologías basadas en datos de los servicios de inteligencia ayuda a mantener informadas a las autoridades pertinentes acerca de las tendencias en materia de blanqueo de capitales/financiación del terrorismo. Es útil incorporar esas tipologías en los programas de capacitación del personal aduanero, policial y de las autoridades de enjuiciamiento y/o los jueces. Sea como fuere, es importante asegurar que el personal sepa que es posible que haya blanqueo de capitales/financiación del terrorismo y que estas actividades están tipificadas como delitos, independientemente de los valores límite que se apliquen en el sistema de declaración/manifestación.

66. Otra medida que pueden adoptar las jurisdicciones es no emitir billetes o moneda con altas denominaciones. Esto limita los medios de que disponen los mensajeros que transportan dinero efectivo y acrecienta la capacidad de las aduanas para detectar grandes importes de dinero efectivo transportados (es decir, el contrabando de dinero efectivo a granel), dado que grandes sumas en billetes de pequeño valor aumentarán sustancialmente el volumen y el peso de la carga transportada.

67. En jurisdicciones que emiten billetes de banco con altas denominaciones, la práctica recomendable es que las autoridades monetarias sigan la pista a los movimientos de esos billetes bancarios a nivel de macroescala, inclusive mediante cooperación con los bancos comerciales que transportan dinero efectivo a través de las fronteras. En particular, si se detectan nuevas corrientes de billetes de alta denominación, es útil comunicar esta información a las autoridades pertinentes con incumbencia en blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

68. Otras medidas que pueden adoptar las autoridades monetarias para desalentar a los mensajeros que transportan dinero efectivo son: utilizar máquinas que automáticamente detecten y registren los billetes bancarios individuales sobre la base de sus números de serie; elaborar nuevos medios de detectar y seguir la pista a billetes bancarios de alta denominación, como el uso de rótulos de identificación de alta frecuencia (*RFID-tags*); y alentar la utilización de sistemas de pago electrónico.

VIII. “LUCES ROJAS” E INDICADORES

69. El GAFI ha preparado una lista de “luces rojas”/indicadores que pueden utilizarse para detectar los mensajeros que transportan dinero efectivo. En muchos casos, habrá más de una “luz roja”/indicador motivo de sospecha.

a) El viajero tiene una conexión con una zona o jurisdicción riesgosa. Entre las jurisdicciones de alto riesgo figuran las siguientes: jurisdicciones con determinados problemas de delincuencia; jurisdicciones donde las instituciones del Estado no funcionan debidamente; jurisdicciones que carecen de autoridades aduaneras (vale decir, puertos francos); jurisdicciones con muy poca presencia de autoridades aduaneras (es decir, zonas francas o de libre intercambio comercial); jurisdicciones donde hay altos niveles de corrupción; y jurisdicciones que no aplican las recomendaciones del GAFI, o que las aplican insuficientemente. Las conexiones de un viajero con una zona o jurisdicción de riesgo pueden incluir las siguientes:

- i) nacionalidad (anterior) del viajero;
- ii) jurisdicción de destino;

- iii) jurisdicción de origen del viaje;
 - iv) (otras) jurisdicciones de tránsito; y
 - v) jurisdicciones donde estuvo el viajero en el pasado.
- b) Artículos:
- i) el viajero está en posesión de artículos ilegales (por ejemplo, estupefacientes, ejemplares de especies de fauna o flora en vías de extinción, artículos falsificados);
 - ii) el viajero tiene conexión con artículos de alto riesgo;
 - iii) el viajero no da explicaciones por la posesión de artículos originados en jurisdicciones de alto riesgo;
 - iv) el viajero está en posesión de artículos de pequeño tamaño valiosos o desusados (por ejemplo, metales y piedras preciosos, objetos de arte, artículos electrónicos);
 - v) el viajero está en posesión de un teléfono móvil (nuevo) (prepago) con pocos números, o ninguno, en su lista de teléfonos;
 - vi) el viajero posee tarjetas de valor acumulado que no pueden ser negociadas en el país de destino.
- c) El viajero:
- i) tiene conocimiento y/o muestra interés en el sistema de declaración/manifestación o en los procedimientos al respecto;
 - ii) procura activamente que las autoridades competentes documenten la importación/exportación de dinero efectivo/instrumentos negociables al portador;
 - iii) tiene previos antecedentes delictivos pertinentes;
 - iv) tiene una historia de documentos de viaje perdidos o robados;
 - v) realiza un viaje cuyo propósito es desconocido o no guarda coherencia con las características del viajero;
 - vi) se ha negado a consumir alimentos y bebidas ofrecidos en la embarcación o la aeronave, lo cual indicaría que tal vez oculte dinero dentro de su cuerpo;
 - vii) se mueve con dificultad o tiene un cuerpo de forma desusada debido al bulto del dinero efectivo que oculta sobre su cuerpo;
 - viii) sale de la jurisdicción con mayor cantidad de dinero efectivo que cuando ingresó en la jurisdicción;
 - ix) es una persona con notoriedad política o una persona de interés;
 - x) deja su equipaje en la frontera/puerto/aeropuerto;
 - xi) viaja sin equipaje o con muy poco equipaje;
 - xii) desiste abruptamente de su intento de cruzar la frontera;

- xiii) reacciona exageradamente ante la presencia de animales de detección y/o evita estar en las cercanías de animales de detección y/o de equipo de detección de otro tipo (por ejemplo, máquinas de rayos X);
 - xiv) tiene una historia de desplazamientos sospechosos;
 - xv) viaja con pasajes adquiridos a último momento/abonados en dinero efectivo/abonados con cargo a terceros.
- d) Documentos:
- i) las páginas del documento de viaje parecerían dañadas para tratar de ocultar viajes anteriores;
 - ii) (se sospecha) la utilización de diferentes documentos de viaje para ocultar viajes realizados en el pasado;
 - iii) la nacionalidad indicada en el documento de viaje no parece coincidir con la del viajero.
- e) Frontera franca (es decir, cruces no oficiales de la frontera):
- i) el viajero intenta el cruce franco de la frontera;
 - ii) hay indicaciones de un anterior cruce indocumentado de la frontera.
- f) Dinero:
- i) dinero de alto riesgo;
 - ii) la cuantía del dinero en posesión del viajero supera los máximos establecidos por las autoridades del país emisor de la moneda encargadas del control monetario o del dinero efectivo;
 - iii) se transporta dinero efectivo en varias monedas;
 - iv) el dinero se ha retirado de un banco cercano a la frontera;
 - v) el viajero posee grandes cantidades de dinero de jurisdicciones no relacionadas con el viajero;
 - vi) los importes declarados/manifestados no coinciden con las cantidades reales de dinero efectivo transportadas;
 - vii) el viajero no puede explicar cuál es la fuente de esos fondos;
 - viii) los billetes de banco son de pequeña denominación, están ajados y/ sucios;
 - ix) los billetes de banco se llevan ocultos (más de lo necesario para prevenir un robo);
 - x) el viajero está en posesión de dinero falsificado o instrumentos negociables al portador falsificados;
 - xi) el viajero no objeta cuando se le indica la posibilidad de que las autoridades se incauten del dinero efectivo o los instrumentos negociables al portador.

- g) Patrones:
- i) múltiples viajeros individuales parecen realizar desplazamientos similares o tener similares itinerarios de viaje;
 - ii) itinerarios de viaje idénticos a los de contrabando de artículos ilegales (por ejemplo, estupefacientes) y a las rutas de la trata de seres humanos;
 - iii) itinerarios de viaje que carecen de lógica geográfica, política o económica.

70. Las jurisdicciones están de acuerdo en que es preciso comunicar a las autoridades competentes todas esas “luces rojas”/indicadores, inclusive por conducto de los siguientes cauces: el GAFI y los órganos regionales similares al GAFI; la red de la Organización Mundial de Aduanas; la INTERPOL; el *Egmont Group*; la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, de las Naciones Unidas y el Comité creado en virtud de la resolución 1267; el Fondo Monetario Internacional; y el Banco Mundial.

IX. EJEMPLOS DE CASOS

71. *Cooperación internacional.* En mayo de 2009, las autoridades aduaneras del país A acordaron apoyar plenamente las intenciones de las autoridades aduaneras del país B en lo relativo a enjuiciamiento. Este caso en particular atañe al arresto de dos individuos y el decomiso por las autoridades aduaneras del país A de grandes cantidades de dinero efectivo. El viaje sin escalas de los individuos se había originado en un territorio insular del país B. Como resultado de la cooperación bilateral, las autoridades aduaneras del territorio insular del país B lograron enjuiciar con éxito a los individuos anteriormente arrestados por las autoridades del país A, quienes fueron acusados de infracciones por contrabando de grandes cantidades de dinero efectivo. Se emprendieron otras tres investigaciones derivadas de ese caso, relativas al contrabando de grandes cantidades de dinero efectivo desde el territorio insular del país B hacia el país A. Esas investigaciones condujeron a tres confiscaciones adicionales efectuadas por las autoridades del país A, por un total de aproximadamente 1,9 millón de dólares EE.UU.

72. *Cooperación nacional.* Las autoridades aduaneras del país A se percataron de un aumento en el contrabando de grandes cantidades de dinero efectivo transportadas por diferentes organizaciones en embarcaciones de alta velocidad. Agentes de las autoridades aduaneras de un territorio insular del país A recopilaban información mediante continuas investigaciones con respecto al contrabando de una gran cantidad de dinero originado en el territorio insular del país A. En una ocasión, agentes aduaneros, en coordinación con autoridades de gendarmería fronteriza y autoridades de transporte aéreo y marítimo, interceptaron dos embarcaciones que se desplazaban sin luces de navegación. Posteriormente, el allanamiento de la embarcación condujo al descubrimiento y la confiscación de aproximadamente 1,7 millón de dólares EE.UU. ocultos en valijas, y al arresto de dos individuos. Durante un incidente separado y no conexo, agentes aduaneros, en coordinación con autoridades de gendarmería fronteriza y con la policía del territorio insular del país A interceptaron una embarcación de alta velocidad al sudeste de dicho territorio insular. El allanamiento de la embarcación condujo al descubrimiento de 2,1 millones de dólares EE.UU. ocultos en dicha embarcación. Según la investigación, ese dinero iba a utilizarse para la compra en territorios cercanos, libres de impuestos y de derechos aduaneros, de los países B y C, de aproximadamente 500 kilogramos de cocaína que ulteriormente serían introducidos por contrabando en el territorio insular del país A.

73. *Cooperación nacional e internacional.* La entidad policial responsable en el país A, tras confiscar 150.000 dólares EE.UU., se puso en contacto con sus autoridades aduaneras y proporcionó los datos de inteligencia reunidos durante actividades policiales. Dicha información fue comunicada a una oficina aduanera especializada, la cual inició una investigación acerca de varias personas participantes en el contrabando de grandes cantidades de dinero efectivo. Inicialmente, esta investigación suscitó varios arrestos y confiscaciones por un total de aproximadamente 1 millón de dólares EE.UU. y el decomiso de 200 kilogramos de marihuana. En consecuencia, la oficina aduanera se coordinó con las autoridades del país B e inició una investigación subsidiaria acerca de otros conspiradores y de tres carteles de narcotraficantes basados en el país B. Sobre la base de las pruebas objetivas obtenidas por las autoridades

aduaneras en el país A y gracias a la cooperación internacional, las autoridades del país B efectuaron una investigación, utilizando técnicas especiales, acerca del blanqueo de capitales en dicho país. La investigación multijurisdiccional redundó en el arresto de aproximadamente 12 personas en el país B, la mayoría de las cuales fueron extraditadas posteriormente al país A.

74. *Datos estadísticos y grupos de trabajo.* El país A estableció un grupo de trabajo (grupo de tareas) nacional integrado por representantes de entidades policiales, aduaneras, de servicios de inteligencia y de servicios de investigación financiera. Este grupo se focalizó en la utilización de declaraciones/manifestaciones como medio de blanquear capitales. Al respecto, el grupo recopiló estadísticas a fin de determinar cuáles eran los puertos de entrada más frecuentemente utilizados para declarar/manifiestar dinero efectivo/instrumentos negociables al portador. En una segunda etapa, el grupo determinó cuáles eran las personas naturales y jurídicas conectadas con dichas declaraciones/manifestaciones. Esos datos se enriquecieron con los aportados por los servicios de investigación financiera. Sobre la base de las labores de análisis estadístico efectuadas por el equipo de tareas, sus autoridades integrantes pudieron identificar e interceptar a los mensajeros portadores de dinero efectivo.

75. *Comparación de las declaraciones/manifestaciones con registros de transferencias financieras:* un viajero declara/manifiesta 20.000 euros ante las autoridades aduaneras en el país A, las cuales inmediatamente remiten el expediente a los servicios de información financiera, que comparan la declaración/manifestación con registros de transferencias financieras en su base de datos. Los servicios de información financiera, por conducto de otra persona, pueden establecer un nexo entre el viajero y varios registros de transferencias financieras de dinero efectivo. Otra verificación en las bases de datos policiales indicó una conexión con varios casos de explotación sexual.

76. *Personas de interés.* Las autoridades aduaneras en el país A tienen conocimiento de que varias personas de interés están involucradas en un delito lucrativo; intentaron sacar los fondos del país A pero se las detiene dado que son personas de interés, y al registrarlas, las autoridades encuentran casi 100.000 dólares australianos (90.000 dólares EE.UU.) que no habían sido declarados. Esos fondos fueron confiscados y se acusó a dichas personas de no haber declarado el transporte de dinero; más tarde, tales personas fueron convictas de ese delito. El dinero fue confiscado y una gran porción del mismo fue utilizada para compensar a quienes habían sido víctimas de fraude por las personas de interés.

77. *Asistencia a terceros países.* Al ingresar al país A, el sospechoso 1 no declara/manifiesta que transporta 30.000 dólares australianos (27.000 dólares EE.UU.). Cuando se lo detiene por no haber declarado/manifestado lo que llevaba, una verificación de datos policiales revela que el sospechoso 1 y una persona conexas reciben del país B giros por grandes sumas de dinero, inmediatamente seguidos por transferencias de las mismas cantidades de fondos al país C. Además, ambos sospechosos al parecer son propietarios de numerosos bienes, pese a que uno de ellos es un estudiante desempleado. Una investigación más a fondo revela que las múltiples transacciones fueron utilizadas para recibir franquicias impositivas fraudulentas en el país C. Las autoridades del país C aún no se habían percatado de esos actos delictivos, pero fue posible informarlas sobre la base de la omisión inicial de una declaración/manifestación.

78. *Uso de aerolíneas comerciales.* Los funcionarios de seguridad de un aeropuerto descubrieron en un puesto de contralor con rayos X una gran cantidad de dinero oculta en el doble fondo de una valija de mano. Los funcionarios de seguridad notificaron a las autoridades aduaneras, las cuales respondieron registrando a los pasajeros que estaban ingresando en el avión para el mismo vuelo internacional. Antes de que los pasajeros subieran al avión, se emitió un anuncio notificándolos del requisito (en el país de salida) de declarar si se transportaba dinero. Seguidamente, un sospechoso declaró que llevaba dinero por un importe inferior al del máximo fijado para declarar. Al ingresar al avión, el sospechoso fue detenido en la escalerilla, se le reiteró el requisito de declarar el dinero transportado y se le dio la oportunidad de modificar su anterior declaración. Después de que el pasajero hubo optado por no aprovechar esa opción, una inspección reveló que el sospechoso estaba transportando un importe en dinero efectivo muy superior al declarado, el cual fue confiscado de inmediato.

79. *Uso de vehículos privados.* Como resultado de la alerta emitida por un puesto fronterizo terrestre, el país B interceptó un total de 165.000 dólares EE.UU. que se sospechaba resultaban de actos delictivos. El individuo motivo de la alerta estaba regresando proveniente del país A. Después de inspeccionar la camioneta, los oficiales notaron que la cubierta de la bolsa de aire en el lado del pasajero estaba floja. Los oficiales retiraron la cubierta de plástico y descubrieron un doble compartimiento, donde había rollos de dinero escondidos. Además, la pasajera del vehículo llevaba una gran cantidad de dinero sobre su persona.

80. *Uso de paquetes expedidos por vía aérea.* En el país C, las autoridades policiales iniciaron una investigación basada en las confiscaciones de dinero por un total de 200.000 dólares EE.UU., que se habían descubierto en envíos por correo expreso a una empresa destinataria en el país X. Ese dinero se enviaba a un país motivo de preocupación. La empresa y sus propietarios, ubicados en el país X, fueron identificados seguidamente como miembros de una conocida organización terrorista del Oriente Medio.