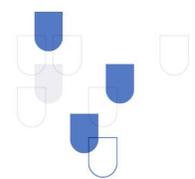


Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Buenas prácticas y desafíos existentes en los países del GAFILAT respecto del formato, diseminación y uso adecuado de los informes de inteligencia financiera de las UIF por parte de las autoridades de orden público



Junio de 2022



El GAFILAT agradece la asistencia técnica brindada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) para la elaboración del presente documento que contó además con el apoyo del Consultor Bernardo Antonio Machado Mota que tuvo la colaboración del experto Joaquim da Cunha Neto. El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

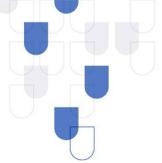
Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Libertador 218 - 10º - C1001ABP - Buenos Aires, Argentina – Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@gafilat.org.



ÍNDICE

ÍNDICE	2
I. GLOSARIO.....	5
II. RESUMEN EJECUTIVO	6
1. Confidencialidad de la Información y confianza en el sistema	8
2. Alcance de la investigación penal	9
3. Uso de la información de la UIF como prueba.....	9
4. Deber de la Unidad de Inteligencia Financiera	10
5. El informe de la UIF no sustituye las diligencias investigativas	10
6. Prácticas de funcionarios judiciales que pueden afectar la confidencialidad de la información	11
7. Limitaciones de la investigación	12
8. Resumen de las conclusiones relevantes identificadas	13
9. Impacto esperado	14
III. ASPECTOS GENERALES	14
IV. OBJETIVO	15
V. ESTRUCTURA Y METODOLOGIA.....	16
VI. MARCO CONCEPTUAL DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.....	17
VII. INFORMACIONES OBTENIDAS DE LAS UIF	20
VIII. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL INFORME DE INTELIGENCIA FINANCIERA (IIF) A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES, CON ENFOQUE DE SUS OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES	28
1. Definición de IIF	29
2. Objetivos del IIF	29
3. Alcance y componentes del IIF	29





4. Naturaleza jurídica del IIF	29
5. Criterios de riesgos y prioridad utilizados para la producción de los IIF	29
6. Mecanismo de detección de riesgos y establecimiento de prioridades.....	30
7. Mecanismo de distribución aleatoria de casos.....	31
8. Tipos de IIF compartidos con las AOP objeto de este estudio.....	32
(i) Informe espontáneo o de oficio	32
(ii) Informe a pedido	32
9. Otro tipo de informes	32
10. Tipos de información que deben contener los IIF	33
11. Estandarización del IIF	34
12. Formatos o modelos de IIF	34
13. Los procesos de elaboración y aprobación de los IIF en las UIF	35
14. Tipos de canales utilizados para la difusión de IIF	36
i) medio físico:.....	36
ii) medios digitales	37
15. Destinatarios de los IIF y su definición.....	37
16. Protección de la confidencialidad de los IIF.....	38
17. Protección de la identidad y datos personales de los analistas	39
18. Prevención de filtraciones o diseminaciones inadecuadas de información protegida para prensa y otros canales.....	40
19. Recepción y procesamiento de las solicitudes de información desde las AOP	41
20. Requisitos básicos de las solicitudes de información de las AOP	42
21. Retroalimentación (feedback) de las AOP sobre el uso y la calidad de los IIF enviados	42





22. Utilización adecuada de los IIF.....	43
23. Secreto de los datos contenidos en los IIF.....	45
24. Coordinación y cooperación entre UIF y AOP en relación con la protección adecuada de los IIF	46
IX. PROYECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS CON RESPECTO AL FORMATO, DISEMINACIÓN Y USO ADECUADO DE LOS IIF DE LA UIF POR PARTE DE LAS AOP.....	47
X. CONCLUSIONES.....	49



I. GLOSARIO

ALA/CFT	Antilavado de Activos/Contra el Financiamiento del Terrorismo
AOP	Autoridades de Orden Público
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
FSRB	Organismos Regionales Estilo GAFI (por sus siglas en inglés)
FT	Financiamiento del terrorismo
FP	Financiamiento de la proliferación
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IEM	Informe de Evaluación Mutua
IF	Instituciones Financieras
IIF	Informe de Inteligencia Financiera (Derivado del análisis operativo)
LA	Lavado de activos
LA/FT	Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
OAR	Organismo de autorregulación
PEP	Persona Expuesta Políticamente
R.	Recomendación(es) del GAFI
R.I.	Resultado Inmediato
ROE	Reporte de Operaciones en Efectivo
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
SO	Sujeto(s) Obligado(s)
UIF	Unidad(es) de Inteligencia Financiera

II. RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente informe tiene como objetivo presentar buenas prácticas regionales en relación con la elaboración, disseminación y uso adecuado de los informes de inteligencia financiera de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) del GAFILAT. Dada la variedad de productos e informes que puede desarrollar una UIF, es relevante señalar que en este documento únicamente se describen prácticas aplicables a los informes de inteligencia financiera que hayan sido desarrollados como consecuencia del análisis operativo de la UIF.

2. En línea con los estándares internacionales del Grupo de Acción Financiera (GAFI), un sistema nacional efectivo ALA/CFT debe tener muy bien establecidas e implementadas las medidas de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos de LA/FT. Para ello, idealmente, se requiere una relación armónica entre los diversos actores clave del sistema, tales como los Sujetos Obligados (SO), los supervisores, las autoridades de orden público (AOP) y la UIF, que ofrece apoyo a la labor de las autoridades competentes.

3. En ese contexto, la UIF cuenta con un papel relevante al momento de mantener un funcionamiento coordinado y adecuado del sistema ALA/CFT. Lo anterior, debido a que esta autoridad generalmente es capaz de dialogar con los SO y sus respectivos supervisores sobre cómo recibir los reportes de operaciones sospechosas (ROS) u otros reportes con señales de alertas como pueden ser los reportes de operaciones en efectivo bajo un determinado umbral (ROE), reportes de transacciones electrónicas internacionales, etc. Asimismo, entre otras facultades, la UIF tiene el reto de realizar el análisis de los reportes, proteger los mismos, producir inteligencia financiera a partir de ellos y disseminar sus productos a las AOP.

4. Toda esa cadena tiene por objetivo utilizar de manera adecuada la inteligencia financiera producida por la UIF en investigaciones penales y para eso se considera prioritario que la relación de dicha autoridad con todos los actores sea mantenida bajo reglas y mecanismos claros de uso y protección de la inteligencia financiera producida por la UIF, especialmente cuando pueda ayudar o hacer parte de un proceso penal. Dicha protección a la inteligencia financiera deberá ser acorde con los Estándares Internacionales aplicables, incluyendo la R. 29 del GAFI y los Principios para el intercambio de información entre UIF del Grupo Egmont¹.

5. Como se indicó anteriormente, las UIF tienen una función clave en todos los sistemas ALA/CFT, ya que son la autoridad central que recibe los ROS y otras informaciones relevantes para prevenir y detectar el LA/FT, además de cumplir con la función de análisis de la información y la producción y disseminación de la información de inteligencia financiera. Dentro del conjunto de sus funciones específicas, la UIF es responsable de la comunicación de esta información a las autoridades correspondientes, especialmente al Ministerio Público o a las autoridades policiales, según lo establecido por el orden jurídico interno.

6. Los informes de inteligencia financiera de las UIF son de naturaleza altamente sensible pues muchas veces contienen informaciones privadas de personas y empresas que aún no fueron consideradas criminales y generalmente se encuentran protegidas por las distintas leyes de confidencialidad y reserva de la información. En ese sentido, la filtración o mal uso de la información producida por la UIF, puede tener

¹ El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, foro internacional de inteligencia financiera que facilita, promueve entre sus UIF (más de 160 UIF de los países de todo el mundo) y presta herramientas para el adecuado y seguro intercambio de información de inteligencia financiera.

graves consecuencias jurídicas y en la reputación de aquellos cuyos datos personales fueron expuestos de manera inadecuada, especialmente si ellos no están bajo una investigación penal o no fueron considerados culpables en una acusación formal. Adicionalmente, la filtración o mal uso de la información también puede comprometer las investigaciones y afectar la confianza de los SO en el sistema represivo ALA/CFT².

7. Por otro lado, la filtración o mal uso de la información de inteligencia financiera implica serios perjuicios a la cooperación para el combate a los delitos financieros. Una consecuencia directa de ese tipo de violación es la pérdida de confianza y de disposición para la cooperación de las UIF de otros países o autoridades competentes para el intercambio de información. Es un hecho que, en la práctica, existen algunos casos donde se suspendió el intercambio de información entre algunas UIF y sus contrapartes extranjeras debido, por ejemplo, al uso no autorizado o divulgación indebida de esa información.³

8. Dada la naturaleza sensible que la información de inteligencia financiera ostenta y, por el impacto negativo que su filtración o utilización indebida puede producir en el sistema ALA/CFT, ésta debe ser firmemente protegida y disseminada bajo estrictas normas de seguridad y confidencialidad, y utilizada de manera adecuada y efectiva. Al respecto, es muy importante que exista una cooperación adecuada entre las UIF y AOP destinatarias de los informes, y que éstas conozcan cabalmente el alcance y objetivo de un IIF y su utilización en los procesos de persecución del delito.

9. Por otro lado, es relevante que el IIF no exponga a las UIF extranjeras que hayan aportado información de inteligencia financiera sin previa autorización de la UIF homóloga. Además, es importante que existan canales seguros para su transmisión, y que el informe tenga un formato que garantice su uso eficaz y apropiado.

10. Los IIF de la UIF, en general, no son admitidos como prueba en una investigación penal⁴ por el delito de LA/FT. Al respecto, los IIF constituyen un documento en materia de inteligencia que contiene fuentes y alcances limitados, por lo cual debe ser corroborado con diversas acciones investigativas previas antes de iniciar una investigación formal y ser consignada ante la autoridad judicial. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que un IIF puede contener información de fuentes abiertas, en cuyo caso la autoridad investigativa podrá incorporarlas a la investigación sin necesidad de acudir a una reconstrucción, dado que no se encuentra amparada por secreto alguno.

11. El análisis operativo que realizan las UIF parte de un flujo de dinero u otros activos y de otras fuentes que contienen información útil cuyo origen muchas veces es desconocido, puesto que no se tienen las facultades ni alcance investigativo para determinar o definir si provienen de la comisión de un delito. En este sentido, con el fin de alcanzar medios probatorios o indiciarios que sustenten una posible causa penal, corresponde entonces a las autoridades de persecución del delito ahondar en la investigación a partir del análisis realizado por las UIF.

12. La definición del término “sospechoso”, en el cual se sustentan muchos de los informes que emite la UIF, se refiere al “nivel de convicción” necesario para que los hechos que rodean a una operación en

² Principios Recomendados del Grupo de Trabajo para la Coordinación e Integración UIF/OIC – Principios Recomendados para el Uso y Protección de la Información de la UIF de CICAD/OEA. Septiembre 2012.

³ Principios Recomendados del Grupo de Trabajo para la Coordinación e Integración UIF/OIC – Principios Recomendados para el Uso y Protección de la Información de la UIF de CICAD/OEA. Septiembre 2012.

⁴ Cuando se alude a “investigación penal” el texto se refiere a las investigaciones desarrolladas por los fiscales en el marco de una causa penal.

particular constituyan una eventual “duda, falta de justificación o incongruencia” y que, por tal motivo, la UIF pueda remitir al Ministerio Público los insumos aportados que derivan de una fuente administrativa. En ese sentido, como parte de la labor que realizan las UIF se encuentra la discriminación de aquellas operaciones o conjunto de operaciones que tienen una importancia relativa mayor.

13. Asimismo, conforme a la Nota Interpretativa de la Recomendación 29 del GAFI, las UIF deben agregar valor a la información recibida en los reportes, lo cual puede lograrse mediante el confornte y/o complemento con otras fuentes de información al alcance de la UIF o incluso con pedidos de información adicional a los SO. Posteriormente, la información respectiva debe ser comunicada, de manera espontánea o a solicitud, a las AOP.

14. Adicionalmente, de acuerdo con el criterio de las UIF en general, la definición del alcance de la actividad delictiva sospechada que da lugar a la remisión del informe a la autoridad competente es limitada. En este sentido, los informes no deben ser considerados por sí mismos material determinante para fundar y soportar un proceso penal ante el juez, ya que una o un conjunto de sospechas es una conclusión incipiente a la que llega una institución y/o persona particular teniendo la convicción basada en situaciones irregulares, injustificadas o incongruentes que muchas veces no son verificables u obedecen a situaciones lícitas.

15. En consecuencia, el informe de la UIF constituye un insumo inicial que, por su naturaleza y alcance, pone de manifiesto operaciones sobre flujos financieros o transacciones económicas en la condición de “sospecha”, puesto que carecen de un origen claro o no resultan congruentes con la actividad declarada por la persona o entidades reportadas. Por lo tanto, ni la UIF ni el SO tienen el alcance, la pericia, facultades, herramientas, y/o los medios necesarios para determinar un delito precedente que haya generado los flujos financieros u económicos objeto del informe. Sin embargo, sí se debe contar con los medios necesarios para aportar la mayor cantidad de información precisa con el fin de lograr la mayor claridad en la trazabilidad de posibles recursos de procedencia ilícita y con ello apoyar la labor de otras autoridades competentes.

1. Confidencialidad de la Información y confianza en el sistema

16. Debido a la relevancia sobre la reserva en los IIF y su función clave en los sistemas preventivos y ALA/CFT, es importante proteger a las fuentes, haciendo hincapié en que aportan la principal materia prima a la UIF para la elaboración de sus IIF, de su análisis u orientaciones a nivel estratégico dirigido a las diversas autoridades competentes. Del mismo modo, resulta importante proteger a los analistas que elaboran los IIF, y evitar su exposición indebida.

17. La divulgación indebida de la información en la que puede incurrir una UIF menoscaba el propósito esencial para el cual fue creado el sistema de estas Unidades, que consiste fundamentalmente, en la protección del sistema económico y financiero a través de la naturaleza de prevención y detección de alerta de estos delitos.

18. Asimismo, para el caso donde la información suministrada por la UIF tiene como origen un intercambio con UIF extranjeras, la lógica de confidencialidad debe ser la misma. En este sentido, la UIF que recibe la información de una homóloga extranjera es responsable de garantizarle a su contraparte la protección necesaria de dicha información. Eso incluye, primordialmente, solicitar la autorización previa de



la UIF proveedora para poder compartir la información con terceros, que en general es solamente para fines de inteligencia o, si no fuera ese el caso, exclusivamente para los fines específicos para los que fue provista dicha información.

19. También se debe evitar que la información recibida de una UIF extranjera sea usada como prueba en investigaciones formales sin permiso previo de aquella y, aún y cuando exista dicha autorización, ésta debería ser respaldada con instrumentos adicionales de cooperación formal, tales como la cooperación jurídica y asistencia legal mutua. De igual manera, la protección y confidencialidad de la información brindada a terceros debe ser aplicada por esos terceros. Ahora bien, en el caso de que se suscitara una disseminación no autorizada a terceros, la UIF debe inmediatamente informar a su contraparte extranjera sobre lo ocurrido y tomar medidas oportunas para mitigar la situación, impidiendo otras posibles disseminaciones y trabajando con la UIF extranjera para resolver el caso.

20. El uso irrestricto por impartidores de justicia o la divulgación indebida de la fuente, puede comprometer la seguridad nacional de la jurisdicción respectiva, así como la seguridad de los propios sujetos que emiten el reporte, ya que pueden verse expuestos a recibir represalias o acciones hostiles por parte de los sujetos reportados y/o producir serios agravios, riesgos legales y reputacionales para sí o para quienes figuran en el contenido de los informes, dificultando el desarrollo del debido proceso.

2. Alcance de la investigación penal

21. Conforme al estándar internacional, las UIF no tienen bajo su responsabilidad ni cuentan con la obligación de producir pruebas en los casos donde hay una ausencia o insuficiencia de medios para la acreditación de un hecho delictivo por parte de las autoridades encargadas de la persecución de los delitos (fiscales, MP, policías, etc.). Para ello, las autoridades judiciales deben considerar otras formas posibles de buscar pruebas más allá de la información de inteligencia que brinde la UIF. En este sentido, las AOP deben producir elementos de prueba conforme al debido proceso, que permitan combatir de manera eficiente a las organizaciones criminales en aras de salvaguardar el interés público y la debida implementación de políticas de persecución criminal.⁵

22. El delito de LA genera importantes retos para el investigador y esto puede implicar que las técnicas habituales de investigación no siempre sean las adecuadas para determinar el delito originador del dinero o activos, por lo que resulta importante evaluar otras técnicas que aseguren el éxito de las investigaciones por este delito.

3. Uso de la información de la UIF como prueba

23. En general, la incorporación del informe de la UIF en el legajo judicial puede propiciar, según el caso, un uso amplio e inapropiado de su información. Es relevante tener presente que el uso de los IIF no

⁵ Pese a que no es una exigencia del estándar, en algunas jurisdicciones, como en el Perú, el sistema legal permite que, sobre la base de los IIF, el Fiscal solicite a la UIF un reporte, el cual contiene información verificable, tiene validez probatoria y forma parte de la carpeta fiscal y expediente judicial. Ello en opinión de las AOP ha traído resultados positivos, ya que sirven como uno de los elementos para sustentar:

- Las solicitudes de medidas limitativas de derechos o de carácter real (prisiones preventivas, arrestos domiciliarios, incautaciones de bienes y dinero, así como los embargos).
- Las acusaciones fiscales que motivan el inicio de un juicio oral y sustentan una posterior condena, de ser el caso.
- Los procesos de extinción de dominio.

es sustitutivo de las investigaciones penales por parte de las autoridades competentes (fiscales y policías), por lo que su utilización inapropiada podría generar la ausencia u omisión de diligencias investigativas clave para el proceso y ello puede implicar una falta de judicialización de la información determinante.

24. En línea con los estándares internacionales, la UIF debe contar con la autonomía, autoridad y capacidad para, entre otras cosas, establecer las condiciones sobre el procesamiento, conservación y comunicación de los IIF que emite, de manera que se garantice la seguridad y confidencialidad de la información, así como de sus fuentes, las cuales deben ser firmemente protegidas.

25. La naturaleza de confidencialidad y el carácter de inteligencia que reviste la información de la UIF, en una buena parte de los países miembros, se establece en leyes especiales que indican que no reviste utilidad probatoria en contra de las personas imputadas, o que no gozan de fuerza probatoria.

26. Conforme a las experiencias de algunos países de la región, cuando los informes de la UIF se utilizan como prueba y se incorporan en el expediente o legajo judicial, crece el riesgo de estar vulnerando el sistema de prevención implementado por los SO, quienes, de buena fe, reportan sus “sospechas” a la UIF y con ello se podrían exponer a posibles represalias por parte del crimen organizado. Esto debe valorarse especialmente cuando los SO no se amparan detrás de la institucionalidad y operan como profesionales independientes directamente bajo su propio nombre y actuación personal, los cuales tendrían un mayor grado de exposición frente al uso irrestricto de la información.

4. Deber de la Unidad de Inteligencia Financiera

27. Como se menciona en el punto anterior, la UIF tiene el deber de guardar la confidencialidad de sus fuentes. Por lo tanto, en los casos que esta confianza haya sido quebrantada por la fuga o el mal uso de la información, dicha autoridad se expone a sanciones directas que consisten, entre otras, en el cierre de los accesos y beneficios de la cooperación internacional mediante el bloqueo de intercambio de información con sus contrapartes en el extranjero.

28. De acuerdo con el estándar internacional, una de las labores de la UIF consiste en brindar valor agregado a los reportes recibidos, a través del acceso a otras fuentes de información y el análisis integral de los datos para poder determinar si la sospecha descrita en los reportes está o no sustentada en actuaciones justificadas y, por ende, establecerse la posibilidad de identificar presuntos hechos delictivos para remitir un producto de inteligencia a las autoridades encargadas de las investigaciones y los procesos penales.

5. El informe de la UIF no sustituye las diligencias investigativas

29. El contenido de los IIF que emite la UIF se obtiene a partir del análisis de la información extraída de diversas fuentes, especialmente de aquella recibida por parte los sujetos obligados que forman el sistema prevención de LA/FT. Esta información se encuentra protegida con respecto a su seguridad y confidencialidad de su contenido.

30. Existe un amplio consenso en cuanto a que la información recibida, procesada, conservada o comunicada por la UIF tiene que estar firmemente protegida. De igual manera, existe consenso en relación a que dicha información debe intercambiarse y utilizarse únicamente conforme a políticas claras, leyes,

regulaciones y procedimientos aplicables. En este sentido, una UIF debe tener normas, procedimientos y protocolos que rijan la seguridad y la confidencialidad de la información con la que cuenta. Esto incluye medidas de protección en el manejo, almacenamiento y difusión de tal información, así como también de su acceso.

31. La mayoría de las jurisdicciones reconoce que la información que integra el informe de inteligencia financiera es eminentemente “información de inteligencia”, y no constituye prueba de ilegalidad *per se*, sino un indicio que debe ser debidamente investigado por las autoridades competentes en cada país. En consecuencia, de acuerdo con la experiencia de la mayor parte de los países de la región, el uso del IIF debe ser consistente con su naturaleza, ya que, de lo contrario, puede vulnerar seriamente la confidencialidad de la información de inteligencia⁶ y el debido proceso.

32. En este sentido, si bien en algunos casos los IIF contienen información verificable y de utilidad para ayudar a sustentar medidas precautorias así como, incorporarlas a las acusaciones de la autoridad investigativa, aduciendo a los principios de libertad probatoria, no debe estarse ante una circunstancia de intentar de justificación y o subsanar la omisión o ausencia de diligencias investigativas subyacentes fundamentales en el proceso, lo cual puede llegar a generar un estado de pasividad en las autoridades investigativas que termine por violentar garantías individuales o derechos fundamentales.⁷

33. Las potestades de la UIF no resultan absolutas e ilimitadas y el contenido de los IIF corresponde a información que debería ser utilizada como un insumo esencial para guiar a las autoridades competentes destinatarias a fin de que sus actuaciones judiciales sean mejor dirigidas y, por ende, más eficientes. El IIF ostenta, por lo tanto, el carácter de información de inteligencia y su contenido es inicial y no debería sustituir las diligencias investigativas del proceso penal. Sin perjuicio de ello, como se mencionó con anterioridad, un IIF puede contener información de fuentes abiertas, en cuyo caso la autoridad investigativa podrá incorporarlas a la investigación sin necesidad de acudir a una reconstrucción, dado que no se encuentra amparada por secreto alguno.

6. Prácticas de funcionarios judiciales que pueden afectar la confidencialidad de la información

34. Las experiencias de los países, en general, señalan que se deben cerrar las brechas y posibles prácticas inapropiadas en las cuales terceras personas intentan inducir al error a las autoridades competentes, como lo que ocurre a los jueces para que soliciten los ROS o los IIF a través de mandamientos judiciales no procedentes, abriendo el riesgo de revelar la información de una forma irregular y quedando más vulnerable a que se exponga la información confidencial ante terceros no autorizados.

35. En ese caso, por ejemplo, puede darse el supuesto en que los sujetos bajo investigación se enteren si ellos o sus patrimonios son sujetos de investigaciones, siendo esto un quebranto al instrumento técnico del ROS y generándose la inminente fuga de información y de los activos, previo a acciones como el

⁶ Debe precisarse que esto resulta aplicable únicamente frente a los informes de inteligencia financiera, dado que la información verificable que puede contener un IIF, como por ejemplo, la de registros públicos o registros de identidad, entre otras, no es confidencial.

⁷ Sin perjuicio de lo expuesto, debe tenerse presente que existen supuestos en los que se reconoce cierto valor probatorio a los IIF, como es el caso del Perú, donde los reportes de la UIF que contienen información verificable se utilizan como sustento de solicitudes de medidas limitativas de derechos o de carácter real (prisiones preventivas, arrestos domiciliarios, incautaciones de bienes y dinero, así como los embargos). Estos reportes son incorporados, también en las acusaciones fiscales que motivan el inicio de un juicio oral y sustentan una posterior condena, de ser el caso. También puede ser compartido con los fiscales de extinción de dominio

congelamiento, o aseguramiento preventivo de bienes, por ejemplo.

7. Limitaciones de la investigación

36. Otro aspecto importante es el relacionado con la experiencia, capacidad, tecnología, recursos económicos y materiales necesarios para la atención efectiva de las investigaciones en todos los campos. Resulta importante el apoyo de personal especializado, con preparación y entrenamiento, idoneidad, competencias y habilidades necesarias para llevar a cabo investigaciones exhaustivas.

37. Los IIF remitidos a las autoridades competentes no necesariamente son un determinante conclusivo sobre las sentencias de las instancias judiciales en la materia. Sin embargo, en la práctica, como se ha visto en los resultados de las evaluaciones mutuas realizadas por el GAFILAT a sus miembros en el marco de la cuarta ronda, existen inconvenientes en el logro de resultados positivos en la investigación y en alcanzar sentencias condenatorias.

38. Por ejemplo, en algunos casos se apunta a la imposibilidad de determinar el delito que lo origina y esto puede derivar de que las fuentes como los informes recibidos por la UIF no aportan información suficiente o está soportado en bases de sospecha que, por sí sola, puede ser equivocada y podría conducir toda una investigación hacia el fracaso desperdiciando recursos y tiempos de las autoridades competentes.

39. El impartidor de justicia debe revisar sus alcances, procedimientos, técnicas y tendencias, considerando que las organizaciones delictivas actúan con suficientes recursos para fundar estructuras complejas cuyo objetivo es precisamente que el investigador no tenga alcance para acreditar el delito precedente.

40. Lo anterior debe analizarse a la luz del interés público general y considerando que precisamente el objetivo de los delincuentes radica en que el juez no logre determinar el origen delictivo, con el fin de asegurar su impunidad. En este mismo sentido debe existir un adecuado adiestramiento tanto de los fiscales como de los jueces, para advertir que las organizaciones criminales o las personas físicas operan en diferentes países y, por lo tanto, es indispensable utilizar mecanismos de cooperación a nivel judicial, lo cual permite el uso de estrategias y acciones conjuntas para tratar de allegarse de elementos probatorios válidos para la identificación positiva de los autores, así como también de sus activos.

41. Es importante considerar que los equipos de investigación de estos delitos deben contar con herramientas que les permitan cruzar información adecuadamente, de manera tal que su desempeño resulte más eficiente, y deben contar además con equipos de trabajo suficientemente capacitados para llevar adelante una investigación y generar resultados a partir de su labor. Dichas capacidades deberían incluir la activación de mecanismos de cooperación internacional a través de sus contrapartes extranjeras, ya que el solo insumo del informe de la UIF resulta limitado a una materia, pero complementario para lograr el alcance y la efectividad que se requiere a nivel de sentencias.

42. Por otra parte, en el marco de la crisis que atraviesa la región y el mundo como consecuencia de la pandemia del virus Covid-19, los procesos de transmisión electrónica de información recibieron un impulso acelerado. El uso de medios electrónicos de comunicación se presenta como una oportunidad para agilizar procesos, pero conlleva la amenaza de ataques cibernéticos y de filtraciones masivas de datos. Este tipo de acontecimientos podrían provocar un daño profundo a la credibilidad del sistema ALA/CFT.

43. En este sentido, resultó un interés de la presidencia del GAFILAT del año 2021, fortalecer los procesos de difusión y uso adecuado de la información de inteligencia financiera entre las autoridades competentes de la región. Esta tarea deberá ser abordada sin perjuicio, y con vistas a mejorar, entre otros aspectos, la calidad del formato de los IIF.

44. Como se vio anteriormente, el objeto del presente documento es presentar las buenas prácticas y desafíos existentes en la región en cuanto al formato, disseminación y uso adecuado de los IIF de la UIF y proponer algunas alternativas o pautas sobre cómo fortalecer su resguardo, protección, suministro y uso adecuado por parte de las AOP destinatarias.

8. Resumen de las conclusiones relevantes identificadas

45. Derivado del estudio y análisis de la información a la que se tuvo alcance conforme a la metodología aplicada en este estudio, se logró identificar algunas conclusiones que serán referidas a continuación. Estas conclusiones tienen un carácter general y están basadas en la gran mayoría de las experiencias y comentarios recibidos de las delegaciones encuestadas. Sin embargo, los elementos que se indican no obstan a que haya jurisdicciones cuyos marcos jurídicos establezcan la posibilidad de que los informes de inteligencia financiera que las autoridades de investigativas soliciten a la UIF puedan ser utilizados como prueba en el proceso penal sin que se vulnere la confidencialidad de su contenido y la integridad física de las partes involucradas.

46. Las conclusiones generales a las que se arribó son las siguientes:

- Los informes derivados del análisis operativo de las UIF en general tienen la naturaleza de información de inteligencia, y deben brindar valor agregado a los reportes recibidos y, en consecuencia, su uso se considera confidencial.
- Los IIF deben ser preservados con un apropiado resguardo de su confidencialidad por parte del destinatario que acceda a su contenido, incluyendo las fuentes que sirvieron de base para su elaboración.
- Los IIF no reemplazan a las diligencias judiciales ni investigativas.
- Los IIF no sustituyen diligencias policiales ni los procesos de cadena de custodia de la información, debido a las competencias y naturaleza con carácter de inteligencia de estos informes.
- La inclusión de los IIF en el legajo de la causa judicial podría en cierta medida vulnerar no solo la confidencialidad de su contenido, sino también en algunos casos la integridad física del funcionario de la UIF y la del SO, o de la persona legal o natural que reporta de buena fe.
- A efectos de garantizar la utilización apropiada de los IIF, se considera relevante que en el marco del principio de libertad probatoria que rige en algunos países se prevean ciertas salvaguardas. Por ejemplo, debería tenerse presente la posible inconveniencia de invocar un IIF como fuente probatoria, puesto que proceden de una competencia administrativa y su uso irrestricto podría poner en riesgo la confianza en el sistema preventivo. También sería positivo procurar que los IIF no sean utilizados para justificar o cubrir la omisión o ausencia de diligencias investigativas subyacentes por parte de las autoridades competentes facultadas legal o constitucionalmente para ello.

- Los IIF constituyen un insumo esencial preliminar que contribuye a que las autoridades competentes destinatarias logren dirigir sus esfuerzos de manera eficiente en el desarrollo de las investigaciones y al momento de allegarse de pruebas.
- Por su carácter de inteligencia, no se justifica su uso para plantear acusaciones judiciales o administrativas fundadas exclusivamente en el IIF.
- Todo requerimiento que dirija la autoridad judicial competente a la UIF debe estar amparado en una solicitud debidamente fundamentada y basada en una causa penal, y debe realizarse a través de los medios formales pertinentes.
- Las acciones administrativas pertinentes y necesarias del proceso de carga y comunicación de un ROS, las cuales deben ser atendidas tanto por el SO como por la propia UIF, no deben ser consideradas una causal de responsabilidad penal por delación, puesto que el objeto es perseguir a delincuentes y lavadores, no así a quienes, de buena fe, depositan la confianza en las autoridades y reportan las sospechas.

9. Impacto esperado

47. Los impactos esperados del trabajo consisten en:

- Ampliar el entendimiento sobre las responsabilidades de la UIF no únicamente en términos de competencia y alcance institucional, sino también de los tipos y grados de sensibilidad de la información suministrada por ella en todo el proceso;
- Aumentar el nivel de conocimiento por parte de las AOP y orientarlas sobre la manera idónea de utilizar los IIF; y
- Contribuir con el fortalecimiento de la disseminación, confidencialidad y uso adecuado de los IIF de las UIF de los países del GAFILAT, a fin de mejorar los resultados en las investigaciones y procesamientos de los casos de LA/FT y evitar que se vulneren o se ponga en riesgo los procesos formales en curso.

III. ASPECTOS GENERALES

48. Una UIF establecida y en pleno funcionamiento con estructura y competencias adecuadas es condición sine qua non para que el sistema ALA/CFT de cualquier jurisdicción sea efectivo. Eso implica además tener atribuciones, capacidades bien establecidas en ley y, lo más importante, totales condiciones de ejercer sus competencias de forma independiente y autónoma para poder desarrollar su producto y disseminarlo a las autoridades competentes de manera que este producto sea utilizado adecuadamente para efectuar las investigaciones y acciones penales que el órgano correspondiente considere necesarias.

49. La comunidad internacional, por medio de las distintas convenciones internacionales que se describen más adelante, instan a los Estados a adoptar las medidas necesarias para ajustar la legislación interna, con el fin de impedir la comisión de los delitos de LA/FT, siendo que los instrumentos referentes a los productos financieros, la identificación de clientes, los ROS, son algunos de los elementos de carácter sensible y privilegiado que promueven la cooperación e intercambio de información entre las UIF, las cuales fungen como el centro de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades constitutivas de LA/FT y que son las encargadas de recibir, analizar y dar a conocer a las autoridades competentes todo informe relacionado con perfiles y transacciones financieras.

50. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establecen en sus artículos 7 y 14, respectivamente, las medidas ALA, señalando que, para garantizar la cooperación y el intercambio de información a nivel nacional e internacional, considerarán la posibilidad de establecer una UIF que sirva como centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de LA.

51. Es importante mencionar el vínculo de cumplimiento de las UIF bajo los principios de los estándares internacionales sobre la lucha ALA/CFT, emitidos por el GAFI y además los principios del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. Este vínculo deriva desde las convenciones internacionales al instruir la obligación a los países de establecer una UIF y, además, adherirse a los organismos que relacionados con estas materias.

52. El GAFI es una organización intergubernamental cuyo mandato es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el LA, el FT y el FP y otras amenazas mediante la emisión de la Recomendaciones internacionales que constituyen un esquema de medidas, de atención obligatoria por parte de los países para combatir dichos delitos y actividades.

53. El Grupo Egmont por su parte, es un organismo global compuesto de 167 UIF de jurisdicciones del mundo con el objetivo de fomentar la cooperación y el intercambio de información entre estas unidades, para luchar de manera coordinada contra el LA/FT. El intercambio de información entre UIF, de acuerdo con los Principios del Grupo, se efectúa bajo reglas y condiciones ahí establecidas, como, por ejemplo, de ser utilizada para fines de inteligencia y no poder ser utilizada en procesos judiciales para lo cual deben emplearse los canales judiciales formales. Esos Principios son vinculantes y, por tanto, los casos de incumplimiento significativo y relevante estarán sujetos al Proceso de Apoyo y Cumplimiento del Grupo Egmont.⁸

IV. OBJETIVO

54. El documento se desarrolló como respuesta a una de las prioridades de la Presidencia del GAFILAT para el año 2021, a fin de presentar a los países mejores prácticas sobre el uso adecuado de los informes de inteligencia financiera producidos por las UIF y sus implicaciones en la efectividad del sistema ALA/CFT. Es importante destacar que, debido a la gran variedad de informes o productos que puede elaborar una UIF, en el presente informe únicamente serán abordados los elementos correspondientes a los informes de inteligencia financiera que derivan de la función de análisis operativo de una UIF.

55. El objetivo de ese documento consiste en presentar un análisis sobre la situación actual de la manera en que las UIF de los países miembros de GAFILAT están procediendo respecto de la preparación, difusión y tratamiento del informe de inteligencia financiera, así como también comprender cómo las AOP están manejando y utilizando esta importante y sensible información. Otro objetivo importante es presentar las mejores prácticas y oportunidades de mejora identificadas en la región, a partir de cómo las

⁸ Principios para el intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera. Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. 2013.

UIF implementan las medidas de protección, mantenimiento y disseminación del IIF, el impacto en las investigaciones conducidas por las AOP y el nivel de conocimiento sobre el uso adecuado de un IIF.

56. Este documento fue elaborado para asistir a los países miembros del GAFILAT, especialmente a aquellas autoridades responsables de la toma de decisiones y elaboración de políticas, las UIF y demás actores claves en la identificación y el entendimiento de las características que definen la independencia operativa y autonomía de las UIF y el uso adecuado de los IIF por parte de las AOP.

57. El documento está enfocado en la descripción de características que respaldan el proceso de trabajo de las UIF hacia la producción de los IIF, su disseminación y el consecuente uso por parte de las AOP. Es importante mencionar que este documento no tiene el propósito de establecer un nuevo estándar ni evaluar el modelo de ningún país específicamente, sino únicamente proveer de elementos clave que han sido identificados entre los países del GAFILAT sobre el uso adecuado de los IIF por parte de las AOP y el impacto de estas medidas en términos de efectividad para la persecución del LA/FT.

58. Los IIF disseminados por las UIF a las AOP contienen información fundamental para la investigación de los delitos de LA/FT, pero en cuanto a su uso, deben tenerse en cuenta algunas precauciones específicas para evitar su filtración o mal uso. Como regla, cualquier información sensible, consistente en datos confidenciales o reservados de terceros, debe estar sometida a estrictas normas que resguarden su seguridad y confidencialidad y garanticen su utilización de manera adecuada y efectiva.

59. La independencia operativa y autonomía de una UIF es una condición fundamental para lograr un sistema efectivo ALA/CFT. El hecho de que la independencia operativa de las UIF pudiera estar comprometida, tiene un impacto significativo en los esfuerzos para combatir el LA/FT. En ese sentido, la credibilidad de una UIF ante los miembros del sector privado y los organismos nacionales de aplicación de la ley también podría verse influida, así como la capacidad de las UIF para recopilar la información e intercambiar inteligencia con sus homólogos extranjeros. Además, esto puede tener efectos negativos sobre la calidad y el alcance de las investigaciones relacionadas con el LA/FT y delitos precedentes, como corrupción y crimen organizado; entre otros.⁹

60. Sin perjuicio de la cooperación entre la UIF, las autoridades y sujetos obligados (SO), es importante tener en cuenta múltiples cuidados respecto del uso de los IIF, de modo que se proteja a los SO que emiten los reportes a la UIF, así como a las UIF extranjeras que hayan aportado información de inteligencia financiera. Además, es igualmente importante que los IIF mantengan un formato que garantice su uso efectivo y apropiado.

V. ESTRUCTURA Y METODOLOGIA

61. Para llegar a las conclusiones de este documento, fue aplicada una metodología de trabajo basada no solamente en un componente teórico a partir de documentos y estándares establecidos por organismos internacionales sino también fue utilizado un cuestionario que recibió insumos de 15 países miembros del GAFILAT. Este cuestionario arrojó importantes datos en materia de funciones, competencias, procesos de

⁹ Entendiendo la independencia operativa y autonomía de las UIF. Grupo Egmont. 2018.

trabajo y cuestiones relacionadas con la autonomía operativa de las UIF en la región. Además, se realizaron entrevistas con algunas UIF para conocer más de detalles sobre su funcionamiento derivado de algunos datos interesantes que proporcionaron en el marco del cuestionario.

62. Este documento fue elaborado, además de la información base obtenida a través del cuestionario y entrevistas antes descritos, a partir de los contenidos revisados desde distintas fuentes de información, como las Recomendaciones del GAFI, el documento Unidades de Inteligencia Financiera: Una Visión Global del del FMI/Banco Mundial, Documentos Clave del Grupo Egmont (la Carta del Grupo Egmont, el Guía Operativa para Actividades de UIF y los Principios para el Intercambio de Información entre UIF), así como también de las búsquedas en fuentes abiertas de información.

63. Al respecto, se buscó que las conclusiones y recomendaciones aquí presentadas reflejen toda la información recolectada y los trabajos ejecutados, señalando avances, fortalezas, potencialidades y debilidades o desafíos identificados por los propios encuestados, así como una propuesta preliminar de mejorías en las herramientas de producción, envío de IIF y uso de estos datos por parte de las AOP.

64. A la luz del elevado nivel de participación en el cuestionario por las delegaciones y las 5 entrevistas de seguimiento realizadas, se elaboraron conclusiones que permiten comprender algunas particularidades sobre el fenómeno en la región.

65. En general, todas las UIF tienen establecidas en ley sus funciones, competencias y estructuras, así como también sus respectivos procesos y flujos de trabajo. Además, está claro entre todas las UIF el proceso de: i) recepción de la información y los tipos de reportes; ii) análisis, suministro y mantenimiento de la información, reglas de confidencialidad y seguridad y acceso a bases de datos; y iii) disseminación de la información y/o informes de inteligencia, quién recibe esa información y el uso dado a la misma cuando es recibida por la UIF.

VI. MARCO CONCEPTUAL DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

66. Desde mediados de los años 80, se reconoció a nivel mundial la necesidad de una estrategia ALA moderna. En ese sentido, la negociación de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena) puede ser vista como punto de partida de esa tendencia. Sobre esa base, el evitar que los criminales se aprovecharan de los productos de sus delitos se convirtió en una importante herramienta para la lucha contra el tráfico de drogas, y posteriormente de todos los delitos graves. El progreso en ese campo se volvió un elemento crítico en el combate al crimen organizado, la corrupción y el terrorismo, así como también en el mantenimiento de la integridad de los sistemas financieros.

67. A medida que los países desarrollaban las estrategias ALA y descubrían que sus AOP tenían acceso limitado a informaciones financieras, era cada vez más evidente que la estrategia exigía un “involucramiento del sistema financiero en el esfuerzo de luchar contra el LA, mientras se buscaba asegurar el mantenimiento de las condiciones necesarias para su operación eficiente.”¹⁰ Con la aplicación de diferentes medidas, así como a las iniciativas internacionales marcadas por organismos como el GAFI, los

¹⁰ William C. Gilmore, 1999, Dinero Sucio: La Evolución de las Contramedidas al Lavado de Activos, 2a ed. (Estrasburgo, Consejo de Prensa Europea).

países también descubrieron que la implementación de un sistema preventivo basado en la obligación del envío del ROS por parte del sistema financiero y no financiero, creaba la necesidad de una agencia u oficina central para recibir, analizar y procesar dichos reportes y otros reportes objetivos.¹¹

68. En este sentido, las primeras UIF fueron establecidas en el comienzo de los años 90 como respuesta a la necesidad de contar con una agencia central para recibir, analizar y disseminar información financiera para combatir el LA. Después de aproximadamente treinta años, el número de UIF aumentó a tal punto que, para el año 2021 el Grupo de Egmont congrega 167 miembros.

69. A pesar de que la gran mayoría de las UIF comparten los mismos principios y las mismas funciones principales de recibir, analizar y disseminar información financiera para el combate al LA¹², existen también varias diferencias entre ellas, esto se debe a la necesidad de brindar un escenario que pueda amoldarse a las diversas realidades y sistemas que existen en las distintas regiones y países. Asimismo, el alcance de sus responsabilidades continúa siendo ampliado para incluir, por ejemplo, el combate al FT/FP y otros delitos precedentes como campo de actuación. La información financiera relacionada al FT es muchas veces diferente de la información financiera relacionada a otros delitos, levantando así cuestiones sobre métodos de análisis de información y capacitación para sus funcionarios. La cantidad y tipos de SO también han aumentado con los años, por ejemplo, la inclusión de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) recientemente incorporados al Estándar del GAFI. Como consecuencia, la sustancia de los ROS recibidos ha variado y, nuevamente, surgen las cuestiones metodológicas de análisis y capacitación de funcionarios.

70. En ese contexto, los estándares internacionales ponen a las UIF como componentes clave de todo sistema integral ALA/CFT. Sus productos, incluyendo la inteligencia financiera, tienen un importante valor agregado en el combate exitoso a estos delitos. Al evolucionar los estándares internacionales en materia de ALA/CFT, también debe evolucionar el papel que desempeñan las UIF a nivel nacional e internacional. Las UIF tienen características y funciones comunes, especialmente con relación a recibir reportes, proporcionar retroalimentación, acceder a información adicional, llevar a cabo análisis, intercambiar información con sus contrapartes extranjeras, para fines de combate al LA/FT/FP.¹³

71. Considerando lo anterior y la necesidad de ampliar el actuar de los países, en el 2012 se aprobaron los Estándares Internacionales revisados, las Recomendaciones del GAFI y en el 2013 la Metodología para el evaluar el cumplimiento de las Recomendaciones y la efectividad de los sistemas ALA/CFT (en adelante Metodología). En virtud de estos elementos, en el 2014 el GAFILAT comenzó con la evaluación de los países miembros en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFI. A la fecha de la elaboración de este informe se han publicado doce Informes de Evaluación Mutua (IEM) del GAFILAT.¹⁴ El proceso de evaluación mutua de un país abarca la revisión de las medidas en materia de cumplimiento técnico y los resultados de la efectividad del sistema ALA/CFT.

72. La Metodología del GAFI se establece con el fin de dar el equilibrio adecuado entre una

¹¹ Grupo Egmont, 1995, La Primer Reunión Internacional de Organizaciones Dedicadas al Lavado de Activos (Bruselas).

¹² Grupo de Egmont, 2001, Declaración de Propósito del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Haia).

¹³ Carta del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, septiembre de 2018.

¹⁴ Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, México (evaluación FMI/GAFI/GAFILAT), Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

comprensión global de la efectividad del sistema ALA/CFT de un país, y una apreciación detallada de la forma en que sus componentes están funcionando. Esta Metodología evalúa la efectividad a través de once Resultados Inmediatos que engloban las políticas nacionales ALA/CFT, el sistema legal en general y la coordinación de los países para hacer frente a los delitos de LA/FT/FP. Ahora, en lo que respecta a la temática del establecimiento y función de la UIF, la inteligencia financiera y su uso por parte de las autoridades competentes, se aborda en la Recomendación 29 y en el Resultado Inmediato 6, adicionalmente, también cuenta con elementos importantes en su relación con las investigaciones, procesamiento, condenas y decomiso final de los activos en los Resultados Inmediatos 7 y 8.

73. De acuerdo con la Metodología del GAFI, los Resultados Inmediatos 6, 7 y 8 tienen que ver fundamentalmente con las Recomendaciones 3, 4, 29, 30, 31 y 32 relativos a la tipificación del LA, decomiso y medidas provisionales, UIF, responsabilidades y facultades de las autoridades investigativas y de orden público y el transporte de efectivo; respectivamente. Asimismo, el análisis de los Resultados Inmediatos mencionados tiene que ver con los elementos de las Recomendaciones 1, 2, 8, 9, 37, 38 y 40.

74. Por su parte, el Resultado Inmediato 6 se enfoca en evaluar si las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para investigaciones en materia de LA/FT. Para ello, las cuestiones fundamentales de este resultado se enfocan a en qué medida:

- Se tiene acceso y se utiliza la inteligencia financiera y demás información relevante en investigaciones que persiguen desarrollar evidencia y rastrear activos criminales relacionados al LA, delitos determinantes asociados y al FT;
- Las autoridades competentes reciben o solicitan reportes que contienen información relevante y precisa que las ayuda a desempeñar sus deberes;
- El análisis y la comunicación de la UIF respalda las necesidades operativas de las autoridades competentes;
- La UIF y otras autoridades competentes cooperan e intercambian información e inteligencia financiera y las medidas de seguridad de la UIF y de las autoridades competentes para proteger la confidencialidad de la información que intercambian o utilizan.

75. En el esquema de efectividad de un sistema ALA/CFT se concentra especial relevancia en la importancia de la calidad de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) considerando que consisten en el principal insumo para la iniciación y elaboración de los IIF. A tal efecto, es fundamental analizar el papel de los SO con respecto a sus obligaciones con respecto a los ROS, la importancia de la retroalimentación y cooperación entre autoridades gubernamentales y el sector privado al respecto.

76. En ese sentido, se considera necesario que existan canales de comunicación establecidos entre las UIF y los SO a fin de que desarrollen una retroalimentación específica, periódica y directa, por medio de talleres de capacitación, conferencias, publicación de manuales; entre otros.

77. En el contexto del uso específico de la inteligencia financiera por parte de las AOP en sus investigaciones, es importante considerar algunos elementos claves para un adecuado tratamiento de la información, tales como:



- La independencia y autonomía de la UIF en la coordinación e intercambio de información con las autoridades investigativas;
- El uso adecuado de los IIF en los procesos penales;
- El uso de la inteligencia financiera como medio de prueba o evidencia, incluyendo los siguientes aspectos: el tratamiento y uso de elementos probatorios en investigaciones de LA en el sistema acusatorio y en el sistema inquisitivo; la aplicación de principios generales sobre la prueba y el uso de la inteligencia financiera para enfocar los recursos en el desarrollo de evidencia; y la generación y disseminación de los IIF;
- La coordinación entre la UIF y las autoridades investigativas en la cooperación nacional e internacional en la detección, recuperación y decomiso de activos, respectivamente.

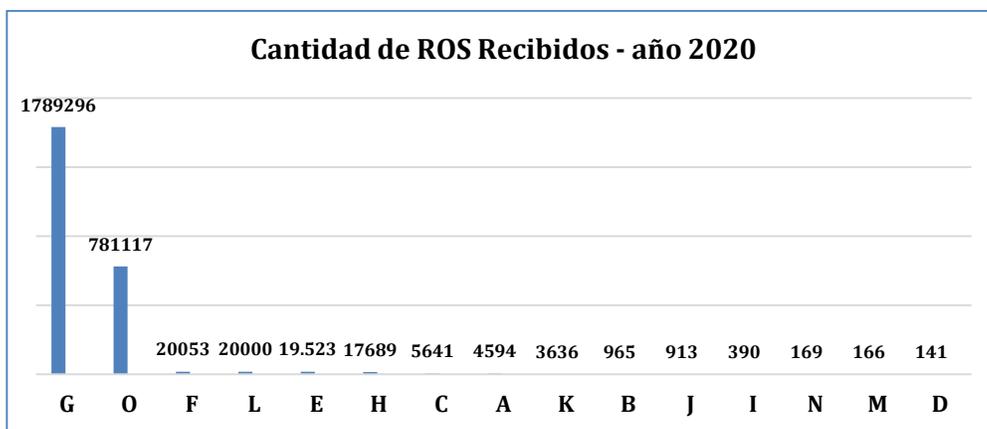
VII. INFORMACIONES OBTENIDAS DE LAS UIF

78. En cuanto a las 15 respuestas recibidas de miembros de las UIF del GAFILAT al cuestionario correspondiente, destacan los siguientes hallazgos.

79. Todas las UIF que participaron en la encuesta son de tipo administrativo, lo cual denota un lineamiento de modelo en el marco del GAFILAT, lo que facilita la adopción de mejores prácticas en la preparación, aprobación, difusión y uso de IIF en escala regional con base en su modelo organizacional y similarmente operativo.

80. En un comparativo entre las UIF, resulta una gran discrepancia en la cantidad de ROS/ROE recibidos, así como en el número de IIF difundido a las AOP, lo cual se entiende por diversos factores como el tamaño de su base reportante, el número de empleados en cada una de ellas, las capacidades técnicas de cada UIF, densidad demográfica del país, así como otros factores contextuales.

Gráfico 1. Cantidad de ROS recibidos



81. En cuanto al proceso de lectura y clasificación de los ROS recibidos, la gran mayoría de las UIF utilizan una combinación de procesos manuales y automáticos, lo que demuestra la evolución de las agencias hacia el uso de herramientas tecnológicas tendiente al manejo de grandes cantidades de información con ayuda de procesos automatizados, pero sin renunciar al análisis manual de los informes. Adicionalmente se aprecia que las UIF reconocen el asertividad de los procesos automáticos y, eventualmente, realizan los ajustes necesarios a los procesos que continúan siendo manuales.

82. Por otro lado, el uso exclusivo del proceso manual en 6 de las UIF apunta a la necesidad de avances tecnológicos, para enfrentar los constantes desafíos relacionados con la tendencia en el crecimiento en el volumen de ROS / ROE recibidos, así como la complejidad y multiplicidad de datos e información a consultar para realizar los análisis correspondientes y bridar el valor agregado que refiere el estándar internacional.

Tabla 1. Proceso de lectura y clasificación de ROS/ROE

Proceso de lectura y clasificación - ROS/ROE	Automático	Manual	Ambos	No Informado
	1	6	7	1

83. La mayoría de las UIF encuestadas (80%), tienen sus bases de datos sobre ROS/ROE con accesos permitidos para otras agencias externas, lo que, en ciertas circunstancias podría suponer una vulnerabilidad adicional en cuanto a la seguridad y confidencialidad de los datos contenidos en las comunicaciones de los SO. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que la mayoría de los accesos externos corresponden al organismo regulador del sector que, por la naturaleza de sus actividades de fiscalización, ya tiene acceso legal a las comunicaciones de los SO bajo su supervisión, lo cual mitiga en buena medida el riesgo de que la información sea accedida por terceros que no cuenten con facultades en la materia.

Tabla 2. Acceso directo o indirecto a bases de datos sobre ROS/ROE

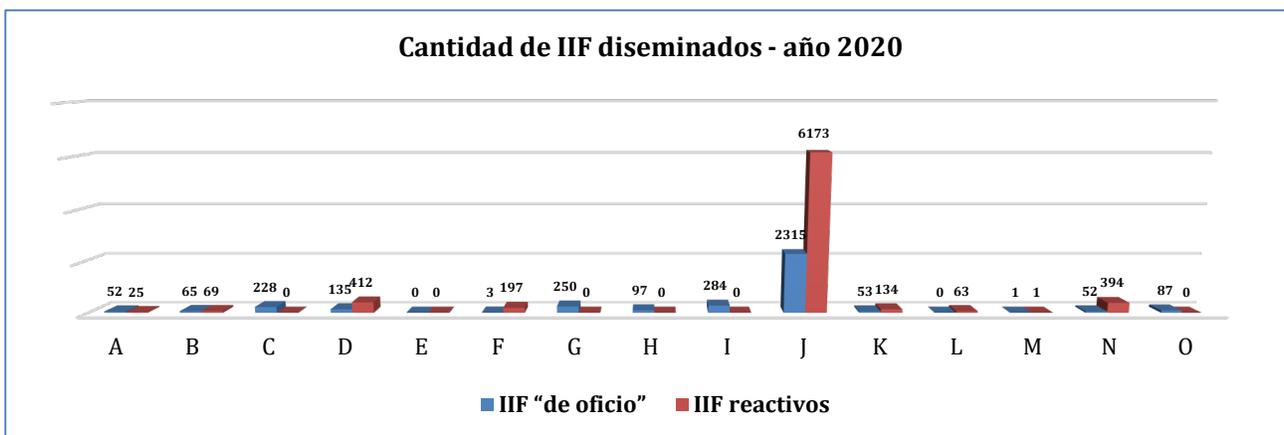
Otras agencias con acceso directo o indirecto a las bases de datos sobre los ROS/ROE	Si	No
	12	3

84. Replicando el patrón verificado en la recepción de ROS, la cantidad de IIF difundida por las UIF es bastante distinta entre ellas, lo que puede explicarse por las diferentes metodologías utilizadas para detonar un análisis y en la elaboración de los IIF, así como por la profundidad del trabajo realizado; ente otras.

85. Algunas UIF dan prioridad a la entrega rápida de información a las AOP lo cual podría impactar en la profundidad del análisis y el valor agregado que brinda la UIF en sus IIF. Algunas de ellas incluso entregan una denuncia a las AOP, especialmente al Ministerio Público o fiscalía.

86. Otro punto que merece mención es el nivel del uso de herramientas tecnológicas en la elaboración del IIF, condición que puede ser determinante para impulsar el número de informes producidos por quien las usan.

Gráfico 2. Cantidad de IIF disseminados (2020)



87. En cuanto a la forma de difusión de IIF a las AOP, poco más de la mitad de las UIF encuestadas (53%), utilizan sistemas tecnológicos exclusivos para su difusión. El uso de sistemas propios puede mitigar los riesgos de acceso indebido a información confidencial, filtraciones a la prensa, además de permitir el seguimiento del acceso a los contenidos del informe.

88. Por otro lado, algunas UIF aún utilizan archivos físicos en papel, o incluso correo electrónico, lo que se estima podría dificultar el uso de mecanismos de protección de confidencialidad y monitoreo de acceso, debilita el proceso de difusión.

Tabla 3. Remisión de IIF

Remisión de IIF	Sistema Exclusivo de la UIF	Física (en papel)	E-mail	Física (en papel) e E-mail	Física (en papel) y Sistema Exclusivo de la UIF
	8	3	1	1	2

89. Con respecto al destino de los IIF, en el 93% de las UIF encuestadas, la principal AOP receptora de los informes es el Ministerio Público/Fiscalías.

90. En este sentido, hay claramente un estándar regional definido, que puede ser un facilitador para la implementación de acciones de concientización acerca de la importancia de proteger la confidencialidad de la información contenida en el IIF, así como para la alineación de procedimientos con el fin de estandarizar el uso del IIF exclusivamente como una pieza de inteligencia y un instrumento de apoyo a las acciones de investigación; particularmente del Ministerio Público.

Tabla 4. AOP que reciben IIF

AOP que reciben el IIF	
Ministerio Público/Fiscalía	14

Autoridad Judicial	5
Policía Federal	5
Otras policías	6
Otras autoridades	9

91. El 80% de las UIF que contestaron la encuesta, señalaron que la naturaleza jurídica del IIF es el de un informe, cuyo uso por parte de las AOP, según su normativa, debe ser exclusivamente como herramienta de inteligencia y no como elemento de prueba.

92. En tres de las UIF encuestadas, el IIF puede, a discreción de las AOP, ser utilizado como instrumento de prueba¹⁵ en investigaciones y procedimientos legales, lo que puede resultar indirectamente en publicidad, aunque de manera restringida, del contenido de las comunicaciones realizadas por los SO.

Tabla 5. Uso del IIF por las AOP

Uso del IIF por las AOP	Solamente como inteligencia financiera	Se puede también usar como prueba en investigaciones y procedimientos legales
	12	3

93. Asimismo, en igual número de países (3) ya existen instrumentos legales, normativas, protocolos o decisiones jurisprudenciales que definen la forma de uso de la información contenida en los IIF, lo que facilita la estandarización de su uso entre las AOP, y, en consecuencia, reduce los casos de uso indebido del informe.

Tabla 6. Marco sobre cómo utilizar los IIF

Marco que define cómo utilizar los IIF	Leyes	Normativa secundaria vinculante	Reglamentos	Estándares	Lineamientos	Precedentes judiciales, o jurisprudencia	Protocolos	No hay
	9	4	4	3	3	4	3	3

94. En cuanto al uso de ROS en el proceso de elaboración de los IIF, en 53% de las UIF encuestadas existe una transcripción completa de su contenido, lo que resalta aún más la necesidad de proteger los datos y la información contenida en el informe, ya que cualquier filtración indebida puede comprometer

¹⁵ En este punto cabe señalar que, en el caso del Perú, existe el "Reporte UIF", que es un documento con validez probatoria que emite la UIF sobre la base de la información contenida en uno o más IIF, a pedido del fiscal y, según sea el caso, contiene: a) información verificable de operaciones financieras o tributarias; b) Información verificable de bienes muebles e inmuebles; c) Información verificable de operaciones de comercio exterior; d) Información verificable de operaciones comerciales; e) otros que determine la UIF (artículo 5 del Decreto Supremo N° 020-2017-JUS, Reglamento de la Ley N° 27693).

indirecta o directamente, los datos protegidos por el secreto legal, por ejemplo, los del secreto bancario y profesional.

95. La transcripción completa, en cambio, agiliza el proceso de elaboración de los IIF, además de darle mayor consistencia, trayendo al informe la visión integral del SO sobre el caso bajo análisis.

Tabla 7. Contenido del IIF

Respecto del contenido de los IIF	Se transcribe íntegro el contenido de los ROS y ROE	Se incluye solamente la información no protegida por secreto (mediante una versión testada/expurgación)	No informado
	8	4	3

96. En cuanto a la existencia de directivas o disposiciones de las AOP que definan el uso correcto del contenido de los IIF, en la mayoría de los países encuestados (67%) ya existen pautas formales sobre el tema.

97. El resultado de la encuesta demuestra, por un lado, la preocupación de las AOP sobre el uso adecuado de la información y por otro, destaca el hecho de que un punto crucial en el proceso de prevención y lucha contra el LA/FT aún no ha sido abordado formalmente por las autoridades de algunos países.

Tabla 8. Uso de inteligencia financiera por las AOP

Respecto a directiva sobre cómo utilizar la información de inteligencia financiera por parte de las AOP	Hay directivas	No hay directivas
	10	5

98. Asimismo, en 67% de las UIF encuestadas existe algún tipo de instrumento de colaboración entre ellas y las AOP, destinado a orientar y optimizar el uso de la inteligencia financiera.

99. Sin embargo, hay algunos países (20%) que no cuentan con directivas ni ningún otro instrumento de colaboración implementado para definir cómo utilizar el contenido de los IIF.

Tabla 9. Colaboración entre UIF y AOP

¿Existen convenios, instrumentos operativos o cualquier otro de colaboración entre las UIF y las AOP sobre utilización de los IIF?	Sí	No
	10	5

100. En cuanto a la existencia de avisos con orientación sobre el uso del IIF por parte de las AOP, en el



73% de las UIF encuestadas ya existen “*disclaimers*” insertados en los informes, advirtiendo o aconsejando sobre el uso adecuado de la información.

101. Cabe señalar que no existen avisos, instrumentos de colaboración o directivas legales sobre el uso correcto de los IIF en dos países encuestados.

Tabla 10. Disclaimers sobre uso de IIF

¿El IIF cuenta con avisos legales (<i>disclaimers</i>) con orientaciones para el uso correcto de los IIF?	Sí	No	No Informado
		11	3

102. Por otro lado, en el 53% de las UIF encuestadas ya existen registros de casos en que sus empleados fueron convocados ante las autoridades judiciales para brindar aclaraciones o testificar sobre situaciones descritas en el IIF en el marco de procesos judiciales.

103. Incluso ante un casi consenso sobre la naturaleza jurídica de los IIF todavía existen muchos casos de requerimientos judiciales hacia empleados de las UIF para testificar o comparecer aclarando el contenido del informe o información relacionada con el mismo. Esta práctica no recomendada puede comprometer las actividades de ALA/CFT, la integridad de los funcionarios, así como dañar los principios de confidencialidad, que son la base elemental de este sistema.¹⁶

Tabla 11. Testificación por parte de la UIF

¿Hubo casos en que funcionario de la UIF ha sido llamado a testificar en el juicio?	Sí	No
		8

104. Asimismo, pero en menor escala, se presentaron casos de citación judicial para la audiencia de representantes de SO, responsables por remitir los ROS, como testigos de hechos ocurridos en su actividad, involucrando a personas naturales o jurídicas enumeradas en informes.

105. A pesar de que el número de países en que se encontraron tales situaciones sea relativamente pequeño, el hecho es grave y puede comprometer el sistema ALA/CFT no sólo de dichos países, sino potencialmente de la región si la información comprometida de alguna forma se encontrara relacionada con inteligencia obtenida por otras autoridades en el extranjero.

Tabla 12. Testificación por parte de los SO

¿Hubo casos que los propios sujetos obligados (sector	Sí	No

¹⁶ En este punto cabe exceptuar el caso de la UIF de Perú, donde existe el “Reporte UIF” que, conforme a su normativa, contiene información verificable del IIF que se incorpora al proceso y tiene validez probatoria. Asimismo, en el ámbito judicial, personal de la UIF que integra el equipo de peritos informantes puede ser llamado para sustentar los Reportes UIF.

privado) han sido llamados a testificar en el juicio?	4	11
-------------------------------------------------------	---	----

106. En el caso de la difusión electrónica de los IIF, con la excepción de dos UIF que no respondieron a este ítem de la encuesta, todos los demás dijeron que usan algún tipo de elemento criptográfico para proteger los datos contenidos en el informe de inteligencia.

107. Aunque el mecanismo por sí solo no garantiza la confidencialidad del contenido del IIF, se estima que su uso ya dificulta enormemente el acceso y la divulgación indebida de la información protegida.

Tabla 13. Cifrado de información

En caso de remitir información de forma electrónica a las AOP, ¿dicha información se cifra para efectos de seguridad?	Sí	No	No informado
	13	0	2

108. Del universo de UIF que difunden los IIF de forma electrónica, el 73% de los encuestados utiliza mecanismos de validación para los destinatarios del reporte, como contraseñas individuales y otros mecanismos de verificación, con el fin de asegurar que el acceso sea realizado solamente por personas autorizadas a conocer el contenido de los IIF.

Tabla 14. Mecanismos de validación para destinatarios del reporte

En caso de remitir información de forma electrónica, ¿se cuentan con mecanismos de validación de los receptores para asegurar el acceso solo al personal autorizado?	Sí	No	No informado
	11	2	2

109. En los casos donde se imprime el IIF, (40% de las UIF encuestadas) no existe control ni identificación de quién realizó tal impresión, tampoco el número de copias realizadas.

110. La impresión de IIF es una práctica no recomendada y puede debilitar la seguridad del proceso de difusión, ya que no asegura el control, seguimiento e identificación de las personas que tuvieron acceso al contenido del documento.

Tabla 15. Control de IIF impresos

En caso de que el IIF se imprima, ¿hay control sobre quién lo imprimió o cuántas copias se hicieron?	Sí	No	No informado
	7	6	2

111. Con respecto a la filtración indebida de IIF a la prensa o terceros no autorizados, en el 33% de las



UIF encuestadas, tales hechos ya han sido registrados.

112. La filtración inadecuada de contenido de IIF a la prensa puede tener graves consecuencias y, en un extremo, comprometer la seguridad y credibilidad del sistema de ALA/CFT de un país.

Tabla 16. Filtración de IIF a prensa o terceros

¿Han existido casos conocidos de filtración indebida de IIF hacia la prensa o terceros no autorizados?	Sí	No	No informado
	5	9	1

113. Por otro lado, el ejercicio mostró que en 87% de los países encuestados ya existe algún tipo de sanción o responsabilidad prevista por la ley para las personas que, directa o indirectamente, provoquen estas filtraciones indebidas. Las sanciones pueden ser de carácter administrativo, civil o penal.

Tabla 17. Sanciones por filtración de información

¿Se contempla algún tipo de sanción/responsabilidad de cualquier naturaleza para estos casos?	Sí	No
	13	2

114. Asimismo, 87% de los países encuestados ya cuenta con algún tipo de estrategia para enfrentar situaciones que involucran posibles filtraciones indebidas de información contenida en los IIF, con el fin de mitigar sus efectos y evitar que vuelvan a ocurrir.

115. Las principales estrategias utilizadas por las UIF fueron:

- Restricciones respecto del uso de teléfonos;
- Acceso sólo desde puestos de trabajo situados en la Unidad;
- Identificación de consultas con usuario registrado;
- Los firewalls implementados en la UIF
- Implementación de mecanismos de seguridad para identificar la autoridad que recibió y descargó el IIF;
- Remisión de informe detallado de apuración de la filtración a la autoridad policial o al Ministerio Público para la adopción de las disposiciones pertinentes;
- Implementación de procedimientos en la UIF que logran evidenciar la seguridad de la información de inteligencia, así como los compromisos que se adquieren al ingresar como funcionario de la UIF y también como contratista que vaya a tener acceso a información catalogada como reservada;
- Actualización constante de los contactos y de las cláusulas de uso y utilizar únicamente los sistemas para remisión de IIF y descartar el uso de correo electrónico para el traslado de la información;
- Implementación de medidas de seguridad tecnológica que permitan levantar la traza completa de la actuación de cada miembro de la UIF;
- Revisión de la bitácora de auditoría de los sistemas, aplicativos y bases de datos a los que tuvo



acceso el usuario presumidamente involucrado para identificar brechas de seguridad y se tomar las acciones correctivas pertinentes.

116. Si bien la acción posterior al hecho es importante, la prevención es el principal elemento para mitigar este tipo de ocurrencia.

Tabla 18. Estrategia para mitigar casos de filtración

Cuando existe una filtración indebida de información, ¿se cuenta con alguna estrategia para mitigar los efectos de dicha situación?	Sí	No
	13	2

117. Debido al propósito de este documento, las UIF participantes de la encuesta, no han sido referidas específicamente.

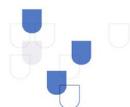
VIII. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL INFORME DE INTELIGENCIA FINANCIERA (IIF) A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES, CON ENFOQUE DE SUS OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES

118. La inteligencia, en sentido estricto, es la producción de conocimiento, que puede entenderse como la transformación de datos en conocimiento, mediante el uso de ciertos procedimientos metodológicos y técnicas específicas.¹⁷

119. En términos generales, los principales tipos de inteligencia son:

- a) **Inteligencia Militar** - reúne actividades, conocimientos y organizaciones dirigidas a los intereses de las fuerzas armadas o de la defensa nacional, en tiempos de guerra y paz. Su propósito es obtener información para apoyar el proceso de toma de decisiones a nivel de las Fuerzas Armadas;
- b) **Inteligencia del Estado** - se asocia a información, procesos y organizaciones relacionadas con la producción de conocimiento para la seguridad de la sociedad y del Estado, constituyendo un subsidio al proceso de toma de decisiones al más alto nivel de gobierno;
- c) **Inteligencia policial** - es responsabilidad de la policía y su función es recopilar información sobre las actividades de las personas y grupos involucrados en la delincuencia. Actúa en la prevención, obstrucción, identificación y neutralización de acciones delictivas;
- d) **Inteligencia Tributaria** - relacionada con la producción de conocimiento e investigación de delitos contra el orden tributario. Trabaja en la búsqueda de datos denegados, enfocándose en lo que el contribuyente no declara.

¹⁷ (ALMEIDA NETO, 2009, p. 50).



- e) **Inteligencia Financiera** - actúa en la producción de conocimiento orientado a identificar flujos financieros y patrimoniales, sospechosos de vinculación con delitos cometidos por personas y organizaciones, con el fin de prevenir y combatir el LA/FT y otros delitos relacionados. Actualmente constituye uno de los principales instrumentos para combatir el crimen organizado.

120. La producción de conocimiento de inteligencia financiera se materializa, por regla general, en un documento denominado Informe de Inteligencia Financiera.

1. Definición de IIF

121. El IIF puede definirse como un documento de inteligencia elaborado por profesionales de una UIF, de carácter confidencial, que surge como resultado del análisis de los ROS y otra información relevante para agregar valor a la información recibida, que involucra flujos financieros, comerciales y patrimoniales y establece posibles indicios de LA o FT.

2. Objetivos del IIF

122. Básicamente, un IIF tiene como objetivo principal informar a las AOP de los flujos financieros, comerciales y patrimoniales con posibles indicios de LA/FT, con el fin de apoyar la toma de decisiones de estas autoridades en cuanto a la profundización de las respectivas investigaciones en el marco interno o externo del país.

3. Alcance y componentes del IIF

123. El IIF cubre el contenido de los ROS y los ROE remitidos por los SO a cumplir con las obligaciones de prevención del LA/FT. Aportan también información de bases de datos gubernamentales y privadas a la atención de la UIF por parte de las autoridades competentes, así como información disponible en fuentes abiertas e información de inteligencia financiera de entidades homólogas con la debida autorización, debidamente analizadas e integradas por profesionales técnicos de una UIF.

4. Naturaleza jurídica del IIF

124. Si bien existen discusiones en el marco de cada país sobre la naturaleza jurídica del IIF, cuya definición es muy importante en el marco procesal y en el mantenimiento de un sistema ALA/CFT saludable, se entiende que en general el IIF tiene una naturaleza jurídica equivalente al de una "pieza de información", que puede entenderse como cualquier conjunto de informaciones resultantes de actividades realizadas fuera de la investigación policial. En general el IIF es, por lo tanto, una pieza de inteligencia relacionada con indicios de delitos como el LA/FT, que no exime a las AOP responsables de la investigación y persecución penal, de producir pruebas del acto ilícito, mediante medidas complementarias.¹⁸

5. Criterios de riesgos y prioridad utilizados para la producción de los IIF

125. Una UIF, como entidad responsable de recibir y almacenar una gran base de datos constituida por

¹⁸ Debe tenerse presente que, conforme a lo expuesto por las autoridades del Perú, el IIF puede servir de base para el dictado de medidas de congelamiento administrativo de fondos u otras medidas que solicita el fiscal en el marco del proceso penal. En consecuencia, en tales casos, en el Perú, el IIF puede tener un peso superior al de una pieza de información.

reportes recibidos de los SO y otras fuentes de información, debe utilizar criterios objetivos y transparentes para analizar los ROS y, en su caso, preparar, aprobar y remitir el respectivo IIF a las AOP. Para lo anterior, se considera el uso de un software analítico para procesar la información con mayor eficiencia y contribuir a definir los vínculos relevantes.

126. Los criterios para definir el orden secuencial de análisis, preparación, aprobación y presentación de los IIF deben ser objetivos y transparentes, incluso para las AOP. La ausencia de estos criterios puede resultar en constantes solicitudes a la UIF para justificar los factores motivacionales y de oportunidad que la llevaron a producir y presentar un IIF a las autoridades competentes. El establecimiento previo de estos criterios protege a la UIF de discusiones políticas/filosóficas con respecto al mérito y la oportunidad de preparar y remitir el IIF a las AOP.

127. Asimismo, se debe tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en los estándares internacionales del GAFI (Nota Interpretativa de la R. 29), se exhorta a las UIF a utilizar un software analítico para procesar la información con mayor eficiencia y contribuir a definir los vínculos relevantes.

128. Cabe recordar que el LA con estructuras complejas y de alto impacto usualmente involucra a personas con alto nivel económico y/o titulares de importantes cargos públicos y privados, que intentarán, por todos los medios, descalificar el conjunto de información que les pudiera perjudicar. Una técnica muy utilizada es afirmar que la UIF utiliza criterios "políticos" para definir la orden de analizar, producir y remitir el IIF a las AOP, tratando así de descalificar a las autoridades y al instrumento de inteligencia utilizado, y así crear obstáculos a la investigación o proceso en curso.

129. Esta estrategia es muy utilizada en Latinoamérica, especialmente cuando el IIF involucra Personas Expuestas Políticamente (PEP) o sus partes relacionadas, de ello la importancia de definir previamente los criterios orientadores para el análisis, producción, aprobación y presentación del IIF.

130. La línea principal que define el orden de elaboración de un IIF debe tener como regla un enfoque basado en riesgos, contemplando también la segregación de actividades y, al menos, los siguientes instrumentos de gobernanza:

- a) mecanismo de detección de riesgos y establecimiento de prioridades;
- b) mecanismo de distribución aleatoria de casos a los analistas;
- c) régimen de autoridad y delegación de poderes;
- d) comité de evaluación y armonización de conocimientos.

6. Mecanismo de detección de riesgos y establecimiento de prioridades

131. Utilizando el enfoque basado en riesgos, se debe buscar el desarrollo de una solución tecnológica o proceso de trabajo con el objetivo de detectar la probabilidad de ocurrencia del LA/FT, con base en factores inherentes a las características de estos delitos, así como el eventual impacto causado por la operación o transacción realizada o en curso.

132. Así, además de definir prioridades para el análisis, elaboración, aprobación y difusión del IIF a las autoridades competentes, se asegura que la aplicación de recursos y esfuerzos sea proporcional a los riesgos identificados por la UIF.

133. A los efectos de adoptar el enfoque basado en riesgos en el ámbito de la UIF, la solución tecnológica o proceso de trabajo debe permitir, como mínimo:

- a) identificación de los atributos de riesgo que involucran casos o reportes de transacciones sospechosas recibidos por la UIF;
- b) dimensionar los riesgos y probabilidades, y su clasificación según los niveles de daño potencial;
- c) el establecimiento del orden de prioridad para el análisis, elaboración, aprobación y envío del IIF a las autoridades competentes; y,
- d) monitoreo de la orden de ejecución del trabajo de inteligencia financiera.

134. A partir de los riesgos calculados, se deben tomar acciones con base en el orden de prioridad previamente establecida.

		Baja	Media	Alta
Impacto	Alto			
	Medio			
	Bajo			
		Probabilidad		

135. Además de las acciones de análisis, aprobación de producción y reenvío de los IIF a las autoridades competentes, que involucren situaciones de alto riesgo e impacto, se recomienda que, para los casos de menor riesgo e impacto, se realicen análisis estratégicos, cuyas conclusiones deben señalar lineamientos y orientaciones generales a las AOP, con el fin de ayudar a reducir el riesgo sistémico de LA/FT. Lo anterior se recomienda sin perjuicio del envío de los respectivos IIF individualizados, en el momento que resulte oportuno, según se define en la matriz de riesgos y prioridades establecidas dentro de la propia unidad.

7. Mecanismo de distribución aleatoria de casos

136. El objetivo de este mecanismo es despersonalizar la distribución de casos para el análisis y elaboración del respectivo IIF.

137. Con el uso de este recurso se evita la “elección” o “designación” de analistas específicos para atender determinadas situaciones, cristalizando, así, la transparencia y la impersonalidad en la actividad de análisis y producción de inteligencia financiera en la UIF.

138. Esta medida puede ser de importancia ya que, además de desalentar la concentración de casos sensibles en analistas específicos, fomenta la calificación de todo el equipo en igualdad de condiciones, lo que puede resultar en mejoras visibles de calidad para la UIF y para el sistema ALA/CFT del país.

139. Además de todas las ventajas enumeradas, el mecanismo desalienta cualquier intento de unirse indebidamente al caso, protegiendo, así, al cuerpo de analistas y a la UIF de potenciales interferencias indebidas.



140. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente que, en diversos casos, los criterios de distribución o asignación de reportes para el análisis se efectúa sobre la base de los antecedentes y conocimientos específicos de los analistas, lo que responde a un principio de especialización y de eficiencia.

141. Cualquiera que sea el modelo de asignación de reportes para el análisis, es relevante que se base en criterios transparentes que reduzcan las posibilidades de atribuciones ineficientes.

8. Tipos de IIF compartidos con las AOP objeto de este estudio

142. A partir de los datos contenidos o del origen de su necesidad, se pueden detectar básicamente dos tipos de IIF: Los IIF elaborados de oficio o espontáneamente, y los IIF elaborados a requerimiento de las autoridades competentes.

(i) Informe espontáneo o de oficio

143. Se refiere a un informe destinado a las AOP, que contiene análisis, datos e información que involucran a personas y operaciones sospechosas de LA/FT, detectado por la UIF con base en análisis de ROS recibidos de los SO, en comparación con bases de datos públicas y privadas, disponibles para la UIF.

144. Esta modalidad de IIF llamará la atención de las AOP sobre un caso aún desconocido o que aún no está siendo investigado por estas autoridades.

145. Normalmente son casos de mayor complejidad, impacto y riesgo, con potencial para abarcar a varias personas y operaciones, ya que, casi siempre, involucran nuevos esquemas de LA o FT, detectados por la UIF.

146. La difusión de este tipo de IIF debe tener en cuenta el riesgo e impacto del caso, el tipo de sospecha, así como el foro competente para investigar a las personas involucradas. Estos elementos definirán la competencia de las AOP para recibirlos y realizar las investigaciones necesarias.

(ii) Informe a pedido

147. Esta modalidad de IIF está diseñada para responder a las solicitudes de las AOP, de información sobre personas y operaciones contenidas en investigaciones en curso de LA o FT.

148. Siendo, así, elaborados bajo demanda, los IIF se hacen mucho menos complejos, ya que solo circunscriben personas y operaciones específicas, objeto de la solicitud de información de las AOP, lo que implica un IIF de menor profundidad y complejidad y, casi siempre, un pequeño número de personas involucradas.

149. En estos casos, el IIF puede no contener todas las características de un informe de inteligencia financiera tradicional, ya que los datos e información existente en la UIF que involucran a las personas investigadas no permiten la formación, en la mayoría de los casos, de conocimientos con un inicio, medio y fin, como ocurre en los casos de IIF “de oficio” elaborados por la acción exclusiva de la UIF.

9. Otro tipo de informes



150. Sin perjuicio de lo expuesto, existen también otros tipos de informes elaborados por las UIF cuya naturaleza y objeto es distinta de la de un IIF y, por lo tanto, no son materia de este estudio y generalmente su información no es confidencial y tiene por naturaleza ser compartida al interior de las UIF, con los supervisores, sujetos obligados, entre otros, a fin de orientar su trabajo.

151. Un ejemplo de ello son los informes estratégicos de inteligencia financiera que, en general, son elaborados a partir de datos estadísticos existentes en la UIF, y que no contienen un listado que identifique a personas físicas o jurídicas, ni transacciones o transacciones sospechosas específicas. Este tipo de IIF está diseñado para recopilar tipologías o tendencias verificadas, a partir del análisis del gran volumen de datos agregados disponibles en la UIF.

10. Tipos de información que deben contener los IIF

152. El IIF en las modalidades espontáneo (de oficio) y a pedido, debe ser elaborado en sus propios formatos, obedeciendo estrictas reglas de producción, de manera tal que las instancias de aprobación puedan enfocarse exclusivamente en los méritos del conocimiento, considerando que todas las reglas operativas ya se cumplieron en estricto cumplimiento de las normas internas de elaboración del informe.

153. Algunas UIF optan por incorporar todo el contenido del informe en un documento como una carta formal o correspondencia de protocolo, elaborada libremente, para ser enviada a las AOP. Resulta que cada individuo tiene su propio estilo de redacción, que suele crear, entre la producción escrita del analista y la última instancia de aprobación por parte de la UIF, varias versiones de un mismo documento, lo cual, en la mayoría de los casos, ocurre únicamente mediante el uso de estilos de escritura distintos.

154. De ahí deriva la importancia de estandarizar la producción del IIF, para que no haya interferencias o divergencias editoriales durante el proceso de aprobación del informe.

155. Por lo tanto, la correspondencia o el envío de comunicaciones escritas deben limitarse únicamente a presentar el IIF a las AOP, sin adentrar en el estilo de redacción o el contenido del informe.

156. En cuanto a la información básica que contiene un IIF, considerando las peculiaridades del ordenamiento jurídico de cada país, algunos elementos son imprescindibles, tales como:

- a) número de identificación del IIF;
- b) UIF de origen (siempre y cuando se garantice la protección de su confidencialidad);
- c) fecha de finalización del IIF y fecha de presentación a las AOP;
- d) clasificación del grado de secreto (ej. secreto / confidencial / reservado);
- e) "disclaimers con orientaciones y advertencias para el uso correcto del IIF;
- f) difusión - lista de agencias y AOP beneficiarios del IIF;
- g) indicación de anexos, cuando existentes;
- h) cuadro resumen que contiene el volumen financiero y el número de personas físicas y jurídicas involucradas en el IIF. Información sobre transacciones;
- i) lista de personas naturales y jurídicas incluidas en los informes, con sus respectivos números de documento de identificación. Identificación de BF;
- j) descripción de las operaciones sospechosas, sus titulares y contrapartes, recopilación de otras informaciones y datos que componen el cuadro de sospechas;

- k) marca de agua o algún identificador de documento que contenga las iniciales o el símbolo de la agencia o de las AOP que recibe el IIF u otros dispositivos de seguridad que permitan identificar la fuente de cualquier filtración indebida.

11. Estandarización del IIF

157. Otro elemento importante en el proceso de análisis, producción, aprobación y difusión del IIF es su estandarización, lo que permitirá la correcta comprensión del documento por parte de los profesionales de la UIF, incluidos los analistas y aprobadores del IIF, así como también por las AOP destinatarias del conocimiento.

158. La referida estandarización debe tener en cuenta la presencia de todos los elementos enumerados anteriormente, así como también:

- a) utilizar una secuencia lógica para describir los hechos;
- b) hacer informes impersonales;
- c) utilizar los tiempos verbales adecuados;
- d) utilizar un lenguaje simple, pero formal;
- e) utilizar oraciones breves y concretas;
- f) evitar el uso de adjetivos y superlativos;
- g) describir dígitos de forma estandarizada; y
- h) evitar el uso de siglas o, si es esencial, expresar su significado en su totalidad en la primera vez que lo use.

159. Esta es una lista enunciativa de elementos, pero cada UIF puede agregar otros temas desarrollando su propio estilo, siempre que se mantenga la estandarización para facilitar la interpretación de los IIF por los profesionales de la UIF, así como por las AOP destinatarias del informe.

160. Generalmente las UIF no cuentan con toda la información que constituye un caso. Por lo tanto, el analista en principio debe evitar incluir una valoración determinante al final del informe, es decir, emitir su opinión sobre los hechos contenidos en el caso bajo análisis. Al emitir una opinión sin datos probatorios de respaldo, la UIF puede contaminar la interpretación del IIF por parte de las AOP y, por lo tanto, comprometer el resultado de la investigación.

12. Formatos o modelos de IIF

161. Básicamente, los IIF se presentan de dos formas:

- i) en un formulario, con un modelo estandarizado, donde todos los lineamientos para su elaboración estén previamente definidos en el reglamento interno de la UIF;
- ii) en un modelo de carta / correspondencia, donde se reporta el caso sospechoso y los involucrados, sin la adopción de campos propios o técnicas estandarizadas, de manera libre, cuya redacción expresa características definidas por el estilo personal del analista responsable.

162. La adopción de un formulario específico para la preparación del IIF trae claras ventajas en el proceso de construcción y estandarización del documento. Y al seguir reglas estrictas, se evitan los debates que

involucran el estilo de redacción, los enfoques y los elementos constitutivos del informe.

163. Otra ventaja del modelo estandarizado es que no genera debates sobre el estilo de redacción del analista, que puede ser diferente del director de la UIF con competencia para remitir el documento a las AOP, que puede generar discusiones y ajustes por pura divergencia de estilos en la redacción.

164. En cuanto a la producción y reenvío del IIF en un modelo de correspondencia / carta, aunque lingüísticamente puede ser más elegante, se pierde mucho en términos de eficiencia, tanto en el proceso de producción, que requiere mucho más tiempo, como en el proceso de aprobación, que, en ocasiones, se privilegia el estilo sobre la información de fondo.

165. Además, la ausencia de campos estandarizados, que sean conocidos por todas las partes, dentro del alcance de la UIF o de las AOP, hace que sea muy difícil el entendimiento por los usuarios y también imposibilita la migración de elementos del IIF a las propias bases de datos de las AOP, que pueden permitir la consulta transversal de datos e información sobre personas, operaciones y transacciones sospechosas de LA o FT.

13. Los procesos de elaboración y aprobación de los IIF en las UIF

166. Teniendo en cuenta el principio del enfoque basado en el riesgo, es importante que los IIF elaborados por los analistas se sometan a escrutinio interno para su aprobación, siempre teniendo en cuenta los criterios de riesgo y oportunidad.

167. Una vez completado el IIF por el analista responsable, es una práctica común que se presente a un comité de revisión y armonización de conocimientos. Este tipo de comités de revisión normalmente está compuesto por al menos tres o cuatro miembros, a saber: el analista responsable por el caso, otro analista, la autoridad operativa superior y el titular jurídico.

168. El análisis del comité es un tamiz importante en el proceso de aprobación del IIF, ya que presenta el contenido del documento de inteligencia para su revisión por otros pares, lo que agregará experiencia al conocimiento, así como permite mitigar cualquier error conceptual u operativo que pueda existir en el informe.

169. En caso de que se realicen ajustes en el contenido del IIF, éste se devuelve formalmente al analista responsable, con las notas correspondientes para revisión o ajuste del texto, a fin de registrar todos los cambios realizados en el documento.

170. Con esta medida, se registra el elemento motivador de la solicitud de cambio del documento original, sirviendo de registro para posibles auditorías futuras en el proceso de elaboración y aprobación del IIF en el ámbito de la UIF.

171. El análisis del comité no solo abarca cuestiones de forma, sino también del contenido del IIF. Es decir, verifica si se cumple con todas las formalidades definidas para la elaboración de un informe de inteligencia financiera por parte de la UIF, si se está brindando suficiente valor agregado a los reportes obtenidos, si el contenido del IIF está en línea con la información contenida en los reportes recibidos por la UIF, así como con la información disponible en las bases de datos utilizadas para el análisis y elaboración

del documento.

172. Una vez que el contenido del IIF ha sido armonizado por el comité de revisión, el documento se envía a las autoridades internas de la UIF, que tienen la asignación para aprobar y difundir el documento a las AOP.

173. En el proceso de revisión, aprobación y difusión del IIF por parte de la UIF, es de suma importancia verificar la competencia de la AOP para recibirlo e investigar a las personas involucradas.

174. En algunos países de América Latina es habitual que ciertas personas expuestas políticamente (PEP) tengan el llamado foro por prerrogativa de función o “foro privilegiado”. En estos casos, las investigaciones no pueden ser realizadas por cualquier AOP, sino únicamente por aquellas con competencia para actuar en los tribunales superiores, donde se tramitan las acciones que involucran a determinadas PEP.

175. Asimismo, en ciertos casos previamente definidos en el reglamento interno de la UIF (como pueden ser casos de alta sensibilidad o riesgo, o incluso cuando involucran a altas autoridades del país o del extranjero), los IIF deberán estar sujetos a doble aprobación / autorización por parte de las autoridades internas de la UIF. Lo anterior, a fin de mitigar las fallas que pudieran existir en cuanto a la elaboración, aprobación y difusión de los mismos ante las AOP.

176. Cabe recordar que cualquier cambio en el proceso de elaboración, aprobación y difusión del IIF debe registrarse en su propio sistema, indicando el cambio realizado y la autoridad interna que lo solicitó.

177. La adopción de este tipo de protocolos facilita la transparencia de todo el proceso de elaboración, aprobación y difusión del IIF, preservando a todos los funcionarios que directa o indirectamente participan en el proceso, y también registrando todos sus pasos, a fin de permitir, en caso de ser necesario, la reconstrucción de todo el procedimiento.

14. Tipos de canales utilizados para la difusión de IIF

178. Luego de su preparación y aprobación interna, el IIF debe ser difundido a las AOP que sea competente para recibirlos. El uso de canales seguros y protegidos para la disseminación de los informes de inteligencia financiera son imprescindibles. En este sentido, el uso indebido o la falta de cuidado pueden resultar en la nulidad de los procedimientos legales y castigos severos para quienes los causaron, cuando son identificados. Además, este tipo de circunstancias, comprometen objetivamente el sistema de inteligencia financiera, dañando severamente, por un lado, la confianza entre agencias homólogas del extranjero, socavando su credibilidad y, por otro lado, pudiendo exponer a aquellos sujetos obligados que cumplieron fielmente con sus obligaciones de identificar y reportar transacciones sospechosas a la UIF.

179. Para la difusión del IIF, la UIF debe utilizar básicamente tres tipos de canales, a saber:

i) medio físico:

180. En esta modalidad, el IIF se imprime y se envía físicamente a la AOP, lo cual no es una forma recomendada, ya que el tránsito físico de un documento sigiloso y altamente sensible puede crear



vulnerabilidades adicionales al proceso, facilitando la filtración indebida de información.

181. Además del riesgo que implica la impresión del documento, también pasa por los protocolos de despacho de la UIF, el tránsito físico de correspondencia, e incluso el protocolo de recepción de las AOP, ya que los IIF suelen ingresar a la institución por los mismos canales utilizados para recibir otros documentos que llegan a esa ubicación.

182. Por otro lado, esta modalidad implica un riesgo adicional al mencionado. Así, cuando se imprime el documento, existe la posibilidad de realizar fotocopias sin un adecuado control de origen o versiones, lo que definitivamente debilita este modo de tránsito de IIF.

ii) medios digitales

183. En esta modalidad, el documento es digitalizado y enviado, por medios electrónicos, a las AOP.

184. Hay muchas posibilidades de envío en esta modalidad, pero la más común es el correo electrónico cifrados o encriptados.

185. Si bien los correos electrónicos encriptados de punta a punta son más seguros que la modalidad anterior, también tiene varios aspectos que pueden comprometer la seguridad del documento compartido por estos canales. El hecho de que el documento ya esté escaneado permite hacer copias del archivo y/o imprimirlo, por lo que la identificación de la fuente de copia indebida es casi imposible.

186. Además, el envío del documento a través del correo electrónico u otros canales análogos, no oficiales, puede abrir oportunidades para que los piratas informáticos malintencionados obtengan acceso a información sensible cuya filtración indebida puede tener efectos muy dañinos.

187. Acceso a un módulo específico en la UIF: En esta modalidad, la compartición del contenido del documento se realiza a través del acceso por parte de la AOP a un módulo del propio sistema de compartición de la UIF, por personas previamente autorizadas y registradas, con contraseñas individuales y control de acceso al IIF.

188. Este es el modo para compartir más recomendado. En él, es posible controlar todos y cada uno de los accesos al documento, con la generación de protocolos específicos para cada acceso, así como controlar eventuales impresiones de IIF.

189. Por este canal, el IIF no se comparte físicamente con la autoridad. El acceso a su contenido se realiza directamente en el sistema de la UIF. Y en cada acceso, el sistema modulará una nueva y única versión de ese documento, lo que permitirá controlar todos los accesos realizados al IIF, así como identificar al usuario y la versión del documento en caso de alguna filtración indebida.

15. Destinatarios de los IIF y su definición

190. El elemento que define cual autoridad debe tener acceso al IIF, es su competencia para realizar investigaciones penales. Esta competencia generalmente está definida en los ordenamientos jurídicos de cada país y, por regla general, se atribuye al Ministerio Público, Fiscalías y la Policía Judicial.

191. Con esta regla general, las autoridades administrativas y las agencias gubernamentales de inteligencia están, en principio, excluidas del acceso al IIF.

192. Una vez definido el tipo de autoridad que puede tener acceso al IIF, otro tema importante es la competencia de esa autoridad para investigar el caso en cuestión, teniendo en cuenta la competencia debida a la persona, sujeto y lugar del hecho.

193. En varios países, determinadas autoridades tienen jurisdicción por prerrogativa de función o jurisdicción privilegiada, y solo pueden ser investigadas o procesadas por tribunales superiores o con su autorización. En estos casos, el IIF debe ser enviado a autoridades de la Fiscalía, Ministerio Público o de la Policía Judicial que tengan competencia original para actuar con los tribunales superiores. Toda investigación que se realice frente a autoridades con jurisdicción privilegiada, sin la debida autorización o competencia legal, será nula e incluso pudiera derivar en posibles sanciones al servidor público que la realizó.

194. Otro punto de atención debe ser la competencia de la autoridad gubernamental en la materia. En algunos países, el sistema legal puede asignar competencias específicas a ciertas AOP para investigar y enjuiciar delitos de LA/FT, como ejemplo de la creación de tribunales especiales con foro específico para el procesamiento de los citados crímenes, lo que resulta en ganancias significativas, dada la especialización de las autoridades en la tramitación de los casos, lo que resulta en más agilidad y calidad en las decisiones.

195. A modo de referencia, el entendimiento actual de los tribunales en Brasil es que tales delitos deben ser investigados y procesados a nivel federal y provincial, sin distinción, tomando en cuenta los factores definitorios de la competencia de las AOP. En cualquier caso, la UIF debe prestar atención a este detalle al definir que AOP debe recibir el IIF.

196. También se debe prestar atención a la competencia territorial de la AOP para procesar el caso - competencia en función del lugar - que resultará del lugar donde se realizó la operación sospechosa o del domicilio de las personas involucradas.

197. En este punto, vale la pena hacer una consideración: los delitos financieros no siempre son capaces de definir su lugar exacto de comisión, ya que a veces comienzan en un lugar y terminan en otro. Por lo tanto, la UIF debe prestar mucha atención a compartir el IIF con las AOP que tienen competencia legal para actuar en el caso específico.

198. La adopción de este conjunto de precauciones evita derivaciones erróneas que podrían dar lugar a reelaboraciones en el ámbito del AOP, pérdida de oportunidad e incluso nulidad de procedimientos, como consecuencia de la incompetencia legal de la autoridad para procesar el caso.

16. Protección de la confidencialidad de los IIF

199. Como ya es muy bien conocido, el envío de un IIF a las AOP por parte de la UIF no significa quebrantamiento o levantamiento de la confidencialidad de la información contenida en el mismo, ni autoriza su publicación.

200. Aun así, incluso con reglas claras y definidas para el uso del IIF, es necesario adoptar precauciones adicionales para garantizar el tránsito seguro de la información contenida en el mismo.

201. Entre ellas, podemos destacar

(i) Elaboración del IIF en el propio sistema de la UIF, con control de acceso al sistema y cambios al documento - el uso de computadoras personales y procesadores de texto comunes, con guardado en sus propias carpetas, debilita la seguridad y confidencialidad del documento. Todas las IIF deben prepararse en la propia plataforma de la UIF y nunca deben guardarse en carpetas de computadoras personales. Actuando de esta manera, cualquier pérdida o invasión de una computadora personal no pondrá en riesgo la confidencialidad del IIF;

(ii) No impresión del IIF con fines de aprobación interna y/o toma de decisiones - todo procesamiento y análisis del documento debe tener lugar en un entorno virtual, donde será posible monitorear y controlar el acceso. La impresión del documento, incluso dentro del alcance de la UIF, puede comprometer su confidencialidad, ya que puede permanecer en mesas donde personas no autorizadas o personas que no necesitan saberlo pueden tener acceso a él. Asimismo, el documento puede no tener una destrucción adecuada cuando finalice su uso, debilitando su confidencialidad;

(iii) Difusión por medios electrónicos, con control de acceso, se recomienda que el IIF sea difundido a las AOP a través de un canal electrónico seguro, evitando a toda costa el envío de IIF impresos. El traslado del IIF impreso en papel, aunque lo realicen sus propios servicios de entrega, genera situaciones en las que el seguimiento del documento se vuelve muy difícil, y en ocasiones, imposibilita controlar e identificar cualquier posible filtración de su contenido.

(iv) Inserción de una marca de agua en el IIF que contenga el acrónimo / símbolo de la agencia receptora o de las AOP u otros dispositivos de seguridad que permitan identificar la fuente de cualquier filtración indebida - el uso de marcas de agua o técnicas de esteganografía puede ayudar a detectar la fuente de fuga indebida de la información contenida en el IIF y también actuar como elemento disuasorio o de advertencia respecto al mantenimiento de la confidencialidad del documento;

(vi) Conciencia de las personas que tienen acceso al contenido de IIF - el eslabón más débil de cualquier sistema de inteligencia son las personas que, por diferentes razones, pueden ser persuadidas o amenazadas para que compartan información confidencial de manera inapropiada, de ahí la importancia de la concientización, capacitación y monitoreo constante de las acciones de las personas que accedan las informaciones protegidas. El trabajo de concientización y capacitación debe ser constante, involucrando todas las personas vinculadas al sistema ALA/CFT. Esta acción debe ser coordinada por la UIF, dada su posición estratégica en la estructura y su sensibilidad en la seguridad de la información.

17. Protección de la identidad y datos personales de los analistas

202. Un aspecto clave que debe ser considerado al momento de desarrollar y disseminar un IIF es el de la protección de la identidad y los datos personales de los analistas que estuvieron a cargo del análisis de las operaciones y de la elaboración del informe. Proteger la identidad de los analistas puede constituir un factor clave para salvaguardar no sólo su integridad física y seguridad, sino también para salvaguardar la



independencia de las instituciones y preservar su funcionamiento.

203. Con el fin de evitar la exposición indeseada de sus analistas y funcionarios, diversas UIF de la región han adoptado mecanismos para evitar que los nombres u otros datos personales de éstos figuren en el informe. En tal sentido, se han adoptado prácticas tales como la codificación de la identidad de los funcionarios firmantes¹⁹, lo que evita que su nombre sea accesible por personas ajenas a la UIF, o que el informe solamente incluya la firma del funcionario o funcionarios de mayor rango dentro de la UIF, ya que en la mayoría de los casos su identidad es, por ley, de dominio público.

204. Estas prácticas parecen recomendables, dado que garantizan la protección de los analistas y evitan que puedan ser expuestos públicamente y sujetos a represalias o, incluso, citados indebidamente a declarar o a careos en el marco de investigaciones o causas penales en curso.

18. Prevención de filtraciones o disseminaciones inadecuadas de información protegida para prensa y otros canales

205. La filtración a los medios de comunicación u otros medios es una preocupación real, porque incluso si todas las técnicas ya enumeradas se utilizan para proteger la información confidencial, siempre se enfrenta a nuevos episodios de filtración indebida de información protegida.

206. Prácticamente en todos los países del GAFILAT se han reportado casos de filtración o uso indebido de contenido de IIF, en su totalidad o en parte, tales como: intercambio indebido con las AOP que no tienen competencia legal para recibir el documento; conocimiento indebido de los involucrados en el IIF; y difusión con la prensa.

207. Las filtraciones o intercambios indebidos pueden resultar en la nulidad de los procedimientos legales y castigos severos para quienes los causaron, cuando son identificados. Además, comprometen objetivamente todo el sistema de inteligencia financiera, incluso dañando severamente la confianza entre agencias homólogas del extranjero, socavando su credibilidad y, en ocasiones, exponiendo a SO que cumplieron fielmente con sus obligaciones de identificar y reportar transacciones sospechosas a la UIF.

208. El primer elemento en el que se debe trabajar para mitigar la filtración o el intercambio indebido de información protegida es concientizar a las personas que tendrán acceso o utilizarán el IIF. Las acciones de concientización deben ser permanentes y nunca está de más reafirmarlas con las AOP, quienes, en última instancia, serán los guardianes de la información protegida.

209. A efectos de mitigar posibles riesgos de filtración de la identidad de los sujetos obligados que efectuaron el reporte, puede ser recomendable que el contenido del IIF no revele la identidad de sus fuentes. Al respecto, puede ser relevante que en la redacción del IIF se utilicen referencias como: “persona reportada”, “reportado”, “empresa reportada” o alusiones similares. También puede evitarse identificar directamente al sujeto obligado que emitió el ROS. La redacción podría denotar que la UIF recopiló información de diferentes fuentes, sin revelar que determinado sujeto obligado se la envió.

¹⁹ Entre ejemplos de mecanismos de codificación se pueden mencionar, por ejemplo, la utilización de sistemas de QR, o el reemplazo por códigos alfanuméricos, entre otros.



210. Por otro lado, además del riesgo de filtración o intercambio indebido de información por parte de las AOP y su entorno, el uso físico del IIF en consultas o procedimientos legales puede proporcionar acceso a las partes o terceros, directa o indirectamente interesados en el contenido del documento. Asimismo, existe también la posibilidad de filtración intencional, con el fin de debilitar o incluso anular el proceso judicial, o incluso someter a los involucrados a una exposición pública indebida.

211. Como elementos para mitigar el riesgo de filtraciones o acceso indebido a la información de los IIF, además de la sensibilización, resultan pertinentes todas las precauciones sugeridas en el apartado anterior, que tratan de la confidencialidad del documento.

212. Además de los elementos antes mencionados, el IIF debe contener un *disclaimer* o descargo de responsabilidad explícito sobre la prohibición de compartir el contenido con terceros, bajo pena de delito y aplicación de sanciones legales.

213. Otro punto relevante es la información clara y transparente sobre los mecanismos de protección contra fugas contenidos en el IIF, como el uso de esteganografía para identificar versiones impresas del documento, con el fin de desalentar cualquier acción al respecto.

19. Recepción y procesamiento de las solicitudes de información desde las AOP

214. Entre los diversos tipos de IIF ya mencionados, se encuentra el diseñado para atender la solicitud de información de las AOP. Sin embargo, antes de preparar el IIF para atender la solicitud de las AOP, es necesario prestar atención preventiva a algunos detalles que son de gran importancia.

215. En primer lugar, es necesario asegurar la existencia de canales adecuados para el tránsito de esta solicitud, que sean oficiales, seguros y auditables. Con la actual expansión de la oferta de canales digitales para el intercambio de información y documentos, es fundamental que la UIF, junto con las AOP, establezcan cuáles serán los canales oficiales para dar curso a estas solicitudes. Preferentemente canales exclusivos, gestionados por la UIF, que contengan todos los elementos de seguridad compatibles con la sensibilidad de los datos e información que pasan por ellos.

216. No debe la UIF, en ninguna circunstancia o bajo ningún pretexto, realizar la solicitud de información y envío de los IIF a través de canales alternativos, como correo electrónico o aplicaciones de mensajería, bajo pena de filtración indebida de información y pérdida de control sobre el documento en cuestión.

217. La habilitación de excepciones para el uso de canales alternativos puede comprometer la seguridad de los datos confidenciales y dificultar la identificación de la fuente de las filtraciones indebidas.

218. En ese sentido, es recomendable que la UIF desarrolle su propio canal, con todos los atributos de seguridad y auditoría, para el intercambio de solicitudes provenientes tanto de las AOP y envío del IIF preparado para atender las mismas.

219. Algunas de las solicitudes de información todavía se realizan en medios físicos (correspondencia en papel), cuya práctica no es aconsejable. En este caso, se deberán adoptar todas las técnicas de preservación de la confidencialidad para atender la solicitud, incluido el uso doble de sobres para los IIF.

20. Requisitos básicos de las solicitudes de información de las AOP

220. El IIF diseñado para responder a las solicitudes de las autoridades gubernamentales no siempre tiene todos los elementos que integran un IIF “de oficio” producido por iniciativa de la UIF.

221. En este último caso, la UIF recopila datos e información sobre personas, operaciones, transacciones y hechos, lo que no siempre es posible en el caso de solicitudes, ya que, en estas, la UIF no siempre tiene reportes de transacciones sospechosas que involucran a todas las personas relacionadas o elementos integradores, que permiten la elaboración de un IIF tradicional.

222. En el caso de solicitudes de información, el IIF puede limitarse a la escasa información que pueda existir en la base de datos de ROS de la UIF, lo que no siempre permite una visión amplia y detallada del caso investigado.

223. Para atender las solicitudes de información derivadas de las AOP, es necesario que la UIF defina algunos requisitos indispensables, a fin de evitar solicitudes masivas, comúnmente llamadas como “excursiones de pesca” o “*fishing*”, que pueden resultar en la nulidad de los procedimientos resultantes.

224. Por lo tanto, para atender las solicitudes de información, se recomienda que la UIF solicite, con anticipación, el cumplimiento de algunos requisitos, tales como:

- Relación de los involucrados en el caso investigado, preferiblemente mencionando el número de documento de identificación;
- Posibles tipos de delitos relacionados con el caso bajo sospecha (marco penal aplicable);
- Modus operandi, tipología o evidencia verificada en la investigación en curso;
- Número o código de identificación del procedimiento investigativo en curso (carpeta de investigación o similar), en el que se utilizará la información, si lo hubiere.

225. Vale la pena recordar que cuantos más datos e información pongan a disposición las AOP solicitantes, más fácil y completo será el trabajo del analista en la preparación del IIF. Además, la información recibida en el proceso de solicitud pasará a integrar la base de datos de la UIF y puede enriquecer análisis futuros.

226. En la mayoría de los países de la región, la normativa establece que el IIF presentado a las AOP se utilizará únicamente con fines de inteligencia y no podrá difundirse ni utilizarse como prueba en procedimientos legales sin el consentimiento previo por escrito de la UIF solicitada.

21. Retroalimentación (*feedback*) de las AOP sobre el uso y la calidad de los IIF enviados

227. La retroalimentación entre la UIF y las AOP es esencial para contar con un sistema efectivo. En general esta retroalimentación es realizada por la UIF y, en este sentido, las AOP también deben proporcionar retroalimentación a la UIF sobre la calidad, formato, oportunidad y cobertura del IIF, a fin de establecer, de la misma forma, el proceso para la mejora continua de los informes producidos por la UIF.

228. Conocer lo sucedido con el IIF después de recibido por las AOP, su uso, su utilidad, contribuye a la mejora del proceso de análisis y producción de inteligencia financiera por parte de la UIF. En ese sentido,

la eficiencia del sistema ALA/CFT es directamente proporcional al grado de integración entre los eslabones de la cadena que lo componen. Si la información de inteligencia no llega en un formato adecuado hasta las AOP, es necesaria una corrección inmediata del rumbo para que el sistema sea lo más efectivo posible. Un sistema tan sofisticado como este no puede concebirse y no cosechar los mejores resultados simplemente por la falta de integración entre sus diversos componentes.

229. Las AOP, siempre que sea posible, deben también proporcionar retroalimentación a las UIF con respecto al uso de la información de inteligencia financiera proporcionada, así como el resultado de la investigación realizada, con base en la información contenida en el IIF, a fin de tener datos que nutran sus estadísticas y puedan dar seguimiento a posibles líneas de mejora a nivel estratégico y operativo.

230. Un mecanismo que se estima de eficiente para poner en práctica esta retroalimentación entre las AOP y UIF, es la implementación de una solución tecnológica acoplada al canal de difusión del IIF a las AOP, con el fin de permitir la retroalimentación directamente en el sistema, donde será posible gestionar los resultados individuales generados por cada IIF, así como la generación de estadísticas e indicadores de eficiencia del proceso en su conjunto.

231. Este sistema debe permitir a las autoridades receptoras del IIF registrar información sobre el tratamiento dado a cada denuncia recibida ya que dicha información es esencial para implementar el proceso de retroalimentación electrónica.

232. A través de este sistema, las AOP debe registrar todos los procedimientos adoptados desde el recibimiento de los IIF, así como también conocer las gestiones realizadas por otras autoridades, en caso de que el IIF haya sido enviado a más de una AOP.

233. Así, con el tiempo y con la acumulación de información resultante de la retroalimentación, es posible mejorar el trabajo de inteligencia financiera con la mejora continua de los procesos y la calidad de los IIF producidos por la UIF, lo que redundará en una mayor eficiencia y efectividad del sistema ALA/CFT.

22. Utilización adecuada de los IIF

234. Analizando el asunto desde una perspectiva histórica, la creación e implementación de un sistema ALA/CFT, con alcance global, cambió la forma de investigar, perseguir y sancionar los delitos financieros, convirtiéndose en una práctica disruptiva e indispensable para las AOP.

235. Derivado del análisis conducido, los IIF materializan todo el trabajo de los SO, conociendo a sus clientes, detectando operaciones sospechosas y/o relevantes, así como remitiendo reportes a las UIF. Así, esta autoridad, a su vez, recibe los reportes, los analiza, elabora el IIF respectivo y los disemina a las AOP. Se debe tomar en cuenta que, en la mayoría de los casos, hay reportes que no siempre terminan en un IIF.

236. En el caso de que la mayoría de los delitos se cometan desde la perspectiva de un retorno económico a los delincuentes, el tema económico estará presente en la mayoría de las investigaciones, y de ahí la importancia de este instrumento de apoyo para la identificación y búsqueda de pruebas para la instrumentalización del juicio.

237. En ocasiones, el IIF por sí mismo contiene tanta información que su contenido ya es suficiente para

el proceso de toma de decisiones de las AOP, sin necesidad de una mayor investigación, lo que puede guiar a que la AOP decida incluir simplemente el IIF en la investigación policial o en el proceso judicial. Como se pudo observar de la experiencia de los países, esa práctica, por lo general, no solo puede desembocar en una investigación superficial y poco sólida para consignar ante la autoridad judicial, sino que también puede comprometer seriamente la reserva y confidencialidad de la información involucrada en el producto de inteligencia.

238. En otras situaciones, el IIF puede presentarse como la “única evidencia” disponible para la AOP, que no tiene otra información o medios para materializar o allegarse de pruebas. En estos casos, los IIF se utilizan como documento de respaldo, ya que demuestran la sospecha de un delito y provienen de una fuente legal, es decir, fueron elaboradas por la UIF. En estos y otros casos, excepto que se trate de una jurisdicción en la que el marco jurídico habilita su valor probatorio siempre que se garantice su buen uso, conviene recordar que el uso del IIF, como prueba, puede llegar a debilitar el proceso, ya que puede haber oposición legal o incluso anulación del procedimiento, dependiendo las normas domésticas, y principios constitucionales y legales que rigen los procesos penales.

239. Además, esta práctica puede exponer a las partes involucradas, como las entidades reportantes o SO, y/o la UIF y sus funcionarios, lo que va en contra de los principios contenidos en las Recomendaciones del GAFI.

240. Por tanto, no se cuestiona la utilidad de la información contenida en el IIF para fines de la investigación. El desafío que se plantea es cómo utilizarlos sin riesgo de dañar el proceso judicial o contravenir los principios consagrados en los estándares internacionales.

241. Desde hace tiempo se reconoce que la información que integra el IIF es eminentemente “inteligencia financiera”, no siendo “prueba de ilegalidad” per se sino un “indicio” que debe ser debidamente investigado por las autoridades con facultades de investigación penal.

242. De ahí que la mayoría de los países de la región los traten como información de inteligencia y no como prueba suficiente para su pronta utilización en procesos penales. En estos casos, a diferencia de la evidencia, el IIF debe servir como guía y agregar información a una estrategia de investigación, invariablemente precedida de diligencias previas destinadas a darles la solidez jurídica requerida.

243. En la mayoría de los países de la región, los IIF elaborados a partir de transacciones financieras o económicas inusuales y atípicas, no son utilizados como evidencia. En este sentido, estos informes en general son productos de inteligencia que brindan una guía a las AOP para que estas autoridades, ejerciendo sus facultades de investigación, realicen las diligencias procesales necesarias que confirmen y prueben si ha existido o no un delito de LA/FT.

244. Al recibir un IIF, las AOP debe realizar una serie de gestiones investigativas que no dependen de autorización judicial, tales como tomar declaraciones, obtener datos públicos y privados de bases de datos privadas o abiertas, realizar investigaciones de campo, etc., sin que necesariamente se utilice el IIF como prueba.

245. Por otro lado, cuando ya no sea posible hacer uso de las alternativas mencionadas, siendo el IIF la única y determinante parte para la aplicación de medidas cautelares judiciales, el embargo debería

tramitarse en un expediente separado y bajo confidencialidad judicial, sirviendo únicamente como elemento convincente para que el juez dicte la medida cautelar solicitada y, en ningún caso, debería darse a conocer a las partes su contenido. Aun así, conforme a las experiencias de los países, su uso debería, en este caso, ser exclusivamente para la obtención de la medida y no como instrumento probatorio para fundar el proceso o causa penal principal.

246. En el caso de que sea imprescindible la utilización del IIF para ser incluido en un proceso investigativo y/o judicial (considerando esto como último recurso), se podrá adoptar el procedimiento de solicitud a la UIF para la confección de un IIF *ad hoc* para este uso, en el que todos los datos que puedan comprometer la reserva y/o confidencialidad de la información contenida en el documento sean eliminados del mismo.

247. A pesar de ser una alternativa muy interesante, en este caso el principio de oportunidad puede verse comprometido, ya que entre la recepción del IIF por parte de las autoridades gubernamentales, su análisis y nueva solicitud a la UIF, la elaboración de un IIF personalizado y la presentación por parte de la UIF, seguramente habrá transcurrido un tiempo valioso que pudiera afectar la puntualidad de la medida a solicitar.

248. Otro punto importante es que los países deben definir en instrumentos legales o infra legales como se debe utilizar el IIF. Esta medida brinda estabilidad jurídica para el uso del IIF y evita una posible nulidad procesal.

249. Sin embargo, aun cuando el país cuente con disposiciones legales que admitan el uso probatorio del IIF, los principios que orientan la prevención y lucha contra el LA/FT tales como la preservación de la identidad de los SO, el principio de reciprocidad en el intercambio de información entre UIF, entre otros, no deben ser infringidos.

23. Secreto de los datos contenidos en los IIF

250. El IIF es el producto resultante principalmente del análisis de los ROS y otros reportes recibidos por la UIF, así como de otras informaciones contenidas en bases de datos públicas y privadas.

251. Por regla general, los reportes remitidos contienen datos de operaciones o transacciones protegidas por el secreto, como el secreto bancario o profesional, que, según cada país, pueden tener un mayor o menor grado de confidencialidad.

252. Además del secreto sobre operaciones y transacciones, también existe el secreto de la propia comunicación, que en su estructura contiene un análisis del fondo del hecho, por parte del comunicante, como base para el envío del reporte a la UIF.

253. Aunque la UIF, en su labor de análisis de reportes y otros datos e información en la elaboración del IIF, modifique el contenido de la información recibida, con el fin de evitar la transposición de los datos sigilosos en su totalidad, así como la identificación del SO que realizó el reporte, el hecho es que el IIF aún contendrá información y datos sensibles, que serán transferidos a las AOP y posiblemente a las partes involucradas en un juicio.

254. Es de destacar que la presentación de un IIF a las AOP no equivale a una violación de la confidencialidad originalmente vinculada a operaciones o transacciones contenidas en el reporte. En este acto, como en el envío de transacciones sospechosas a la UIF, hay una transferencia de confidencialidad, y las AOP receptoras del IIF se convierten en responsables por preservar y mantener la confidencialidad original de los datos al recibir el informe.

255. Llegados a este punto, cabe preguntarse: ¿qué datos e información deberían contener un IIF, ¿cuáles serían confidenciales y cuáles estarían abiertos? Pues bien, el marco legal del país, así como la técnica de preparación del IIF definirán los datos que lo integrarán.

256. Como regla general, la información contenida en un IIF se refiere a transacciones y/u operaciones financieras específicas o activos - incluyendo el número de cuentas y/o descripción del activo negociado, las circunstancias en las que ocurrieron, los datos de registro de las personas involucradas y las razones básicas que llevaron a las sospechas.

257. Por tanto, los datos y la información protegida por la confidencialidad, en mayor o menor grado, son parte integral de cualquier IIF, aun cuando los procesos de elaboración se preocupen con la protección de ellos.

258. Sin embargo, en este proceso se debe tener cuidado de no desfigurarse los datos hasta el punto de dificultar la comprensión de las AOP que recibió el IIF y que, por lo tanto, no se cumpla con la verdadera vocación del informe, que consiste en la difusión de hechos, datos, fondos o bienes y la lista de personas sospechosas de estar involucradas en LA/FT, a fin de brindar una guía puntual de dónde y a qué destinar más recursos y tiempo en la investigación la cual seguramente se realizará de manera más eficiente.

259. En este sentido, la presencia de datos más concretos y específicos dará soporte táctico-operativo y legal a una acción para obtener autorización judicial para la remoción de la confidencialidad, que entonces sí, comprenda información que derive de diligencias procesales investigativas sobre todas las transacciones financieras, conteniendo fechas, valores precisos, origen y destino de los fondos, identificación de bancos, número de cuentas corrientes y personas involucradas.

24. Coordinación y cooperación entre UIF y AOP en relación con la protección adecuada de los IIF

260. Como es muy bien conocido, el crimen organizado y los esquemas de LA/FT son cada día más complejos y sofisticados para eludir los controles establecidos. Adicionalmente, el desarrollo de inteligencia financiera estatal y bases de datos gubernamentales, sumado a la abundancia de información financiera existente en el sector privado, tiene el potencial de enfrentar el crimen organizado, siempre que exista coordinación y cooperación entre los sectores público y privado.

261. Las AOP, las UIF y los organismos reguladores son las contrapartes públicas naturales de este acuerdo. Del otro lado se encuentran los SO, bajo la coordinación de sus entidades representativas.

262. Este arreglo puede ser decisivo para el éxito de las actividades de prevención y lucha contra el LA/FT, en su expresión más amplia. El esmerado trabajo de detección de situaciones sospechosas por parte de los SO, su adecuado análisis y reporte a la UIF, con contenido de calidad, conducirá a producir IIF con mayor valor agregado, lo que, a su vez, redundará en investigaciones más asertivas y efectivas.



263. Todos los eslabones de esta cadena se benefician de este sistema y, en consecuencia, la sociedad en general.

264. Siempre conviene recordar que, dada su posición estratégica, la UIF debe desempeñar un papel coordinador en esta cooperación entre las entidades de ALA/CFT. Por lo tanto, no cabe duda de esta destacada posición de la UIF. La incomprensión, por parte de la UIF, de su papel de coordinador, puede fragilizar o incluso comprometer el éxito de la cooperación entre las partes integrantes del sistema ALA/FT.

265. Entre los puntos de mejora detectados en este modelo de cooperación coordinada, podemos enumerar los siguientes:

- Resultados potenciados por la reunión de expertos de los SO, organismos reguladores, UIF y AOP;
- Constitución conjunta de un amplio banco de información sobre riesgos / tipologías y tendencias de LA/FT;
- Apoyo recíproco para la mejora continua de la calidad de la información;
- Mejora del medio ambiente de *compliance* y apoyo a las innovaciones;
- Oportunidad para correcciones y mejoras oportunas al sistema ALA/CFT;
- Desarrollo de una cultura recíproca de protección adecuada de la información de ALA/CFT;
- Comprensión recíproca del alcance del concepto de “*tipping off*” a lo largo de la cadena de ALA/CFT, desde los SO hasta las AOP.

266. Este entendimiento mutuo, plasmado en una cooperación coordinada por la UIF, tiene un papel fundamental en la protección de la información contenida en el IIF.

267. Desde el momento en que todos los actores que integran el sistema ALA/CFT son conscientes de su responsabilidad en la protección de la información y de las personas y entidades que la componen, se mitiga en gran medida la filtración indebida o mal uso de la información. Por lo tanto, dado el entorno de confianza mutua, también hay una mejora creciente en la calidad de la información contenida en los ROS y por ende en los IIF.

IX. PROYECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS CON RESPECTO AL FORMATO, DISEMINACIÓN Y USO ADECUADO DE LOS IIF DE LA UIF POR PARTE DE LAS AOP

268. En resumen, se pueden enumerar como buenas prácticas con relación al formato, difusión y uso adecuado del IIF por parte de la UIF y de las AOP:

1. Establecer criterios de riesgo y prioridades para la producción de IIF dentro del alcance de la UIF,

- incluida la segregación de actividades;
2. Definir los tipos de IIF producidos por la UIF, a fin de alinear las expectativas entre ésta y las AOP;
 3. Considerar incluir en los IIF un anexo o sección donde se incluya la información obtenida de fuentes abiertas, de forma tal que se facilite su utilización por parte de las AOP y se evite la necesidad de reconstruirla;
 4. Consolidar el entendimiento entre la UIF y las AOP con respecto al tipo y nivel de detalle de la información contenida en el IIF;
 5. Establecer de manera transparente los procesos y criterios para la priorización, elaboración y aprobación del IIF por parte de la UIF, dando a conocer los mismos a las AOP;
 6. Implementar canales seguros para la difusión del IIF, con el debido conocimiento y adhesión irrestricta de las AOP;
 7. Establecer, junto con las AOP, los mecanismos para la difusión adecuada del IIF. Dichos mecanismos deben tomar en cuenta la competencia de las AOP para recibirlos y las diversas modalidades;
 8. Adoptar medidas para proteger la identidad de los sujetos reportantes y de los analistas de la UIF que elaboran los IIF, o adoptar medidas para evitar su exposición indebida o innecesaria;
 9. Implementar medidas de seguridad para garantizar la confidencialidad de los IIF, tanto en el ámbito de la UIF como en el de las AOP;
 10. Adoptar medidas para prevenir la filtración indebida de información protegida o confidencial a la prensa y / u otros canales;
 11. Definir los canales adecuados para procesar y atender las solicitudes de información de las AOP, con base en criterios de agilidad, seguridad y auditoría;
 12. Definir reglas claras para la recepción de solicitudes de información por parte de las AOP, estableciendo los requisitos mínimos de cumplimiento;
 13. Implementar mecanismos de retroalimentación, por parte de las AOP, sobre el uso y la calidad del IIF presentado y sobre el seguimiento de los casos para fines estadísticos y de calidad;
 14. Establecer, preferiblemente por ley o reglamento, la forma en la que las AOP deben utilizar los IIF, con el fin de unificar procedimientos y mitigar consecuencias indeseables;
 15. Contar con un convenio o instrumento de entendimiento entre la UIF y AOP sobre los datos contenidos en el IIF, la protección de la confidencialidad, así como también sobre los mecanismos de su uso en las investigaciones;
 16. Implementar foros u otras iniciativas de coordinación y cooperación entre la UIF y AOP con foco en

la mejora continua en los procedimientos y la adecuada protección de la información contenida en el IIF.

X. CONCLUSIONES

269. No hay duda de que las UIF desempeñan un papel crucial en la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros delitos determinantes. Las UIF son un puente entre el sector privado y las AOP. El trabajo de la UIF es previo a la investigación penal y no constituye la investigación en sí. El resultado de su actuación es la producción de inteligencia financiera, no necesariamente evidencias. Para que esa cadena preventiva y represiva funcione efectivamente, todos deben estar conscientes del papel de la UIF, de lo que ésta produce y como ese producto debe ser utilizado.

270. Sin embargo, existen casos en los que se verifica cierta confusión o incompreensión entre las autoridades, incluso las AOP, sobre cómo funciona el mecanismo y sus competencias en el uso de los IIF, así como el valor que aportan para la conducción y guía de investigaciones penales.

271. El sistema de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo y delitos conexos ya está consolidado y presenta resultados sólidos en prácticamente todo el mundo. En este sentido, la UIF y su capacidad para transformar datos aislados en inteligencia financiera constituye un componente esencial en este proceso.

272. Sin embargo, aún es posible verificar oportunidades de mejora en los procesos, especialmente en lo que respecta a la elaboración, difusión y uso de IIF, por parte de toda la cadena que conforma un sistema ALA/CFT, especialmente UIF y AOP.

273. A partir de los datos e información recolectada, los estudios complementarios realizados y la experiencia de los profesionales involucrados en el tema, fue posible enumerar elementos a lo largo del documento que son fundamentales para la elaboración, difusión y uso del IIF, con el fin de asegurar su calidad, asertividad, seguridad, uso correcto y, por lo tanto, la prevención de filtraciones u otras complicaciones.

274. Se puede constatar que la definición clara de normas y procesos de trabajo, la concientización y capacitación continua, así como la adopción de mecanismos tecnológicos adecuados y la coordinación y cooperación entre la UIF y AOP son instrumentos que coadyuvan a mitigar el riesgo de uso indebido o filtración de este importante instrumento para lograr políticas y procedimientos de PLD / FT efectivos.

275. Sin embargo, aún existen desafíos en el fortalecimiento de la efectividad de las UIF. A saber, no existe una fórmula única que garantice su efectivo funcionamiento, por lo que, conforme al estándar internacional, cada UIF debe ser proyectada para atender las particularidades de su país. En ese proceso, factores como la estructura y la importancia relativa del delito financiero en el país, las políticas de gobierno y recursos disponibles, el tipo de sistema jurídico-administrativo nacional, deben ser considerados.

276. El establecimiento de una UIF trae incorporadas tres funciones fundamentales para recibir ROS y otros reportes, analizarlos para brindar valor agregado, y disseminar informes de inteligencia financiera. La disseminación de inteligencia financiera sigue un estándar internacional y su adopción sigue siendo

estimulada desde las convenciones internacionales sobre la materia. No obstante, ese estándar está expresado de forma amplia, lo que requiere que las autoridades de cada país cuenten con una visión clara de sus propias estrategias nacionales basadas en el riesgo país, así como de su contexto nacional y regional, de tal modo que se pueda garantizar que su UIF cumple con las recomendaciones internacionales. En este sentido, cada país debe establecer los medios necesarios que permitan que su UIF pueda contribuir activamente para el éxito total del sistema ALA/CFT.

277. Otro desafío se relaciona a cómo están diseñadas las reglas y procedimientos para mantener bajo un sistema seguro y protegido. Por un lado, con respecto a los reportes recibidos por la UIF a partir de los cuales realiza su trabajo de análisis y desarrollo de IIF y, por otro lado, respecto del propio IIF, abarcando el proceso que va desde el tratamiento interior que se le da en la UIF hasta que llegue a sus destinatarios facultados, como también una vez que son utilizados por las AOP, a fin de mitigar cualquier violación o utilización indebida durante esa etapa del proceso. Adicionalmente, resulta trascendente que exista una política clara y adecuada para el uso de los IIF de la UIF en sus investigaciones y procesos formales.

278. Finalmente, un desafío importante adicional surge de la permanente necesidad de sensibilizar y capacitar a todos involucrados en ese sistema, desde miembros de la UIF, hasta policías, fiscales y jueces sobre sus responsabilidades en toda la cadena preventiva y represiva ALA/CFT, para que el sistema cuente con armonía y confianza entre todos los actores de modo que toda la información que circula entre todos ellos sea fluida, fiable, segura y oportuna lo cual se reflejará en un sistema ALA/CFT más efectivo.